

## REPOSITORIO ACADÉMICO DIGITAL INSTITUCIONAL

### *El gobierno de gabinete: hacia una democracia efectiva*

**Autor: Edna Berenice Torres Valencia**

**Tesis presentada para obtener el título de:  
Lic. En Derecho**

**Nombre del asesor:  
José de Jesús Zenil Ongay**

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**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**“EL GOBIERNO DE GABINETE:  
HACIA UNA DEMOCRACIA EFECTIVA”**

**TESIS**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

**EDNA BERENICE TORRES VALENCIA**

Asesor:

**LIC. JOSÉ DE JESÚS ZENIL ONGAY**

No. De acuerdo LIC9510001

CLAVE 16PSU00160



<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.</b>	
1.1. Formas de Estado.....	8
1.2. Formas de Gobierno.....	11
1.2.1. Las Grandes Formas de Gobierno Actuales.....	12
1.3. Jefe de Estado.....	21
1.4. Jefe de Gobierno.....	23

<b>CAPÍTULO II LA DEMOCRACIA</b>	
2.1.- La Democracia.....	25
2.2.- La Democracia Directa.....	27
2.3. La Democracia Representativa.....	29
2.4. La Democracia Semidirecta.....	31
2.5. La Idea de Democracia.....	33
2.6. Premisas de la Democracia.....	34
2.7. Condiciones de la Democracia.....	34
2.8. Democracia e Ingovernabilidad.....	38

<b>CAPÍTULO III SISTEMA PRESIDENCIAL</b>	
3.1. Principios Fundamentales.....	40
3.2. Origen y Estructura.....	42
3.3. La República.....	43
3.4. El Presidente.....	48
3.5. El Congreso.....	51
3.6. Interacción entre el Presidente y el Congreso.....	57

<b>CAPÍTULO IV EL PRESIDENCILISMO MEXICANO</b>	
4.1. Antecedentes Históricos.....	60
4.1.1. Época Precolonial.....	60
4.1.2. La Colonia.....	62
4.1.3. La Independencia.....	64
4.1.4. México Independiente.....	66
4.1.5. El Constitucionalismo Mexicano.....	68
4.2. El Presidente.....	73

4.2.1. Integración, Acceso y Duración del Encargo.....	74
4.2.2. Requisitos.....	75
4.2.3. Elección.....	80
4.2.4 La Sucesión Presidencial.....	83
4.3. Funciones del Presidente de la República.....	86
4.3.1. Facultad de Promulgar Leyes del Congreso.....	89
4.3.2. Facultad de Ejecutar Leyes.....	91
4.3.3. Facultad Reglamentaria.....	92
4.3.4. Facultad de Nombrar y Remover a Funcionarios y Empleados.....	94
4.3.5. Indulto y Amnistía.....	96

<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>SISTEMA PARLAMENTARIO.</b>	
5.1.- Principios Fundamentales.....	98
5.2.- Origen y Estructura.....	102
5. 3. El Bicameralismo.....	103
5.4. Funciones del Parlamento.....	104
4.4.1. Funciones del Parlamento en el Estado Contemporáneo.....	105
5.5. Principio de Responsabilidad Política: La Moción de Censura.....	111
5.6. La Cuestión de Confianza y el Derecho de Disolución.....	112
5.7. La Democratización del Parlamentarismo.....	114
5.8. Interacción: El Gobierno y el Parlamento.....	115
5.8.1. Mecanismos de Control y Equilibrios Institucionales.....	116
5.9. El Parlamento en los Distintos Regímenes Políticos.....	117
5.9.1. Los Regímenes Políticos Monocráticos.....	118
5.9.2. Los Regímenes Políticos Parlamentarios.....	121

<b>CAPÍTULO VI</b>	
<b>GOBIERNO DE GABINETE</b>	
6.1. Principios Fundamentales.....	123
6.2. Origen y Estructura.....	126
6.3. La Ingovernabilidad.....	126
6.4. Dos Principios Combinados.....	129
6.4.1. El Parlamento y sus Funciones.....	130
6.4.2. El Consejo Constitucional.....	132
6.5. Interacción.....	133
6.5.1. Poderes Divididos, Separados y Compartidos.....	134
6.6. El Problema de los Partidos Políticos.....	135

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>137</b>
--------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>148</b>
---------------------------	------------

**“La democracia necesita de la virtud,  
si no quiere ir contra todo lo que  
pretende defender y estimular”.**  
**Juan Pablo II**

## **INTRODUCCIÓN**

En la actualidad el tema de la Democracia es centro de múltiples debates entre políticos y estudiosos en todo el mundo, pues se trata de un término complejo y controversial por naturaleza, pues dicha locución ha sido utilizada lo mismo como medio de justificación y legitimación de regímenes políticos, grupos y personas; como para designar una forma de gobierno.

Sin embargo, la palabra Democracia engloba mucho más que una forma de gobierno; es una filosofía, una manera de vivir, pues en ella recae la esperanza de la humanidad de alcanzar un gobierno y una sociedad más justa y por ende una vida mejor.

En sus orígenes, la Democracia fue entendida como “el gobierno del pueblo para el pueblo”, sin embargo hoy en día sabemos que esta democracia tan pura propuesta por los antiguos pensadores es, en la práctica, utópica; pues resultaría imposible un gobierno en que absolutamente todo el pueblo participara en las decisiones políticas, pues para llevarla a cabo se tendría que juntar a la totalidad de la población del país cada vez que se tuviera que tomar una decisión, así como dar participación política a los niños, enfermos y débiles mentales, reos, etc.

Sin embargo, esta limitación no ha menguado los esfuerzos del hombre a través de los tiempos de luchar día a día con la esperanza de perfeccionar sus formas de gobierno, de alcanzar cada día una democracia más efectiva.

Esta lucha se encuentra reflejada en los diversos regímenes políticos que han gobernado a los Estados durante la historia de la humanidad, los cuales en el momento en que se vician o dejan de satisfacer las necesidades de la sociedad que regulan, son modificados con el fin de perfeccionarlos e incluso suprimidos. Es así, como la humanidad ha pasado por regímenes monárquicos, aristocráticos y democráticos, de los cuales cada uno fue sustituyendo al anterior cuando degeneraban en tiranía, oligarquía o demagogia o simplemente ya no cumplían con todas las exigencias de la sociedad.

Como todo jurista sabe, el derecho debe ser dinámico, pues si quiere seguir vigente un determinado sistema jurídico tiene que evolucionar a la par de la sociedad que lo legitima, para poder así regularla de forma efectiva, y al estar las sociedades en continua evolución no es de extrañar que en un momento dado ya no le resulte suficiente un régimen que en la antigüedad fue bastante efectivo, y es este punto uno de los temas centrales de la presente investigación: el analizar si el actual sistema Presidencial, que ampara la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todavía es efectivo para regular a la sociedad mexicana, aún más, si es capaz de conducir a la nación hacia el desarrollo económico, político y social que tanto anhela el pueblo mexicano.

De ahí surge la necesidad de buscar nuevas formas de gobierno que sin romper con la estabilidad política y social de la nación, adapten nuestra forma de gobierno hacia un régimen más democrático, hacia una democracia más efectiva, hacia la conformación de un gobierno integrado por funcionarios más capaces de cumplir con sus funciones de forma más efectiva, que cuente con mecanismos que faciliten un mayor número de acuerdos y reformas políticas que se traduzcan en un mayor desarrollo y progreso de la nación y una elevación del nivel de vida de los mexicanos.

Y es esta búsqueda la que ha dado pie a la aparición de varias propuestas para solucionar los múltiples problemas que hoy enfrenta el sistema presidencial

mexicano, de entre las cuales destaca la implantación de un Gobierno de Gabinete, en el cual se separen las funciones de Jefe de Estado con las de Jefe de Gobierno, las cuales, hasta hoy en día, se encuentran reunidas en una sola persona: en el Presidente de la República Mexicana.

Sin embargo, queda la interrogante, ¿que modificaciones habría que hacersele a este sistema con el fin de adecuarla a nuestras necesidades?, o en caso de adoptarla ¿representaría un cambio capaz de desestabilizar a nuestro país?, más aún, ¿será esta forma de gobierno la adecuada para México?

En la actualidad en común escuchar en la vida política nacional acerca de las innumerables pugnas entre el poder Ejecutivo y Legislativo de la nación, esto se debe en gran medida a que en nuestro actual sistema pluripartidista varios partidos políticos participan en la vida política y la dirección del gobierno de nuestro país.

Pues estos tiempos de pluripartidismo en el Congreso y de una cada vez mayor participación política, han traído como consecuencia un Congreso de la Unión cada vez más dividido y regido por intereses partidistas, que hacen de la toma de decisiones una cuestión política en donde cada partido pugna por sus intereses individuales, saboteando las iniciativas y propuestas de partidos contrarios, lo que trae como consecuencia una incapacidad para llegar a acuerdos necesarios para el desarrollo económico y social de la nación.

Por tanto, es claro deducir que nuestro actual sistema presidencialista que tanto funcionó en tiempos pasados, es ahora ineficaz para satisfacer las necesidades actuales de nuestro país.

Anteriormente la hegemonía de un solo partido político marcaba la circunstancia perfecta para normas constitucionales anárquicas e incluso una aprobación de iniciativas de manera casi automática, pero hoy en día esto ya no

es así, de aquí nos surge la inquietud, de si en tiempos de estabilidad política el Congreso es incapaz de llegar acuerdos para llevar a cabo reformas, leyes, etc.; ¿que pasaría en caso de alguna urgencia capaz de desestabilizar a la nación que requiera de una intervención urgente por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo?

Lo anterior es un tema que en lo personal me preocupa, pues no sólo en México, sino en muchas democracias presidencialistas Latinoamericanas ha comenzado a surgir el fenómeno que denomino “devenir del Presidencialismo”, pues como todos sabemos las sociedades a través del tiempo cambian y evolucionan, por lo que es deber imperante del derecho el adecuarse a las nuevas circunstancias para poder así seguir siendo efectivo en su cometido.

Es claro para todos, que un cambio brusco de régimen causaría gran malestar y efervescencia política y social en nuestro país, sin embargo, también es claro que nuestro régimen actual es ya incapaz de resolver todas las necesidades nuevas de una democracia en pleno proceso de evolución y en una nación cada vez más preparada y activa políticamente como lo es México.

El objetivo de la presente investigación es analizar las causas por las cuales el sistema Presidencialista que hoy nos rige ha dejado de ser efectivo como forma de gobierno, así como analizar las diferencias y beneficios que representaría para nuestro país el implementar en nuestra victimizada democracia un Gobierno de Gabinete, estudiando a fondo las particularidades y necesidades de nuestro país con el fin de adecuar dicha forma de gobierno para que sea políticamente operante y efectivo en México.

Este sistema de Gabinete, traería consigo múltiples beneficios, pues no solo se lograría una mejor mancuerna entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que también su implementación en México podría darse de una forma tal, que



adaptándolo a nuestras necesidades, no representaría un cambio de régimen capaz de cimbrar nuestra ya de por sí frágil estabilidad política y social.

Son muchas cosas las que le hacen falta a México para salir adelante, entre otras cosas nuestro país está necesitado de un cambio de mentalidad enfocado en dejar atrás las mentalidades mediocres y conformistas, el dejar de anhelar emigrar al vecino país de norte, el dejar de pensar en beneficio personal prefiriendo sobre este el beneficio de la colectividad, es necesario sembrar en las nuevas generaciones y en la población en general un patriotismo que nos lleve a luchar por sacar adelante a nuestro país, que lleve a cada ciudadano desde su ámbito y perfil a colaborar por cambiar las circunstancias aberrantes en que desde hace cientos de años han vivido nuestros indígenas, a cambiar la realidad que actualmente enfrentan los jóvenes egresados mexicanos cuyo país es incapaz de ofrecerles fuentes de empleos produciendo con esto la fuga de talentos al extranjero.

El tema es complejo y pude haber elegido una opción más sencilla, sin embargo ese no es el caso, pues pienso que haciendo mi mayor esfuerzo y desarrollando una opción que permita sacar adelante a nuestro país, adecuándola para que produzca los mayores beneficios y los mínimos inconvenientes, habré cumplido con mi cuota como mexicana.

“Todos los Estados bien gobernados  
y todos los príncipes inteligentes  
han tenido cuidado de no reducir  
a la nobleza a la desesperación,  
ni al pueblo al descontento”.  
Nicolás Maquiavelo

## CAPÍTULO I

### FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

Durante muchos años, las expresiones forma de Estado y forma de Gobierno fueron consideradas como meros sinónimos, a partir del siglo pasado fue que los estudiosos empezaron a distinguir entre formas de Estado y formas de Gobierno.

#### 1.1. FORMAS DE ESTADO

La palabra Estado designa a la totalidad de la comunidad política, es decir, al conjunto de personas e instituciones que forman la sociedad jurídicamente organizada sobre un territorio determinado; en cambio la palabra gobierno comprende solamente a la organización específica del poder constituido al servicio del Estado.

“Por forma de Estado se debe entender, globalmente, un ordenamiento referido particularmente a finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, volumen 1, Oxford Biblioteca de derecho constitucional, México, 1999, p. 99

Las formas de Estado se refieren a la manera de ser fundamental de la totalidad del cuerpo social jurídicamente organizado, la forma de gobierno tiene relación con la modalidad adoptada por los órganos directivos que formulan, expresan y realizan la voluntad del Estado.

Después del avasallamiento del absolutismo y la consolidación del Estado liberal, la doctrina del siglo XIX contrapuso el Estado de derecho a las experiencias históricas anteriores, es decir, al Estado Feudal y luego al Estado Absoluto y al Estado de Policía (polizeistaat). En el ámbito del Estado liberal se hicieron algunas distinciones y, en particular, se daba importancia a la contraposición entre monarquía y república, consiguiente a la diversa configuración a la figura de jefe del Estado heredada o electa.

El parámetro de referencia de las posibles formas de Estado, sigue siendo el modelo aristotélico (monarquía-aristocracia-democracia), enriquecida con "formas mixtas", derivadas de la fusión con los principios políticos existentes, como el relativo al Estado de derecho burgués y los estudios de derecho constitucional de Europa Oriental.

Las formas de Estado pueden clasificarse desde distintas corrientes ideológicas; por ejemplo, a partir del esquema marxista-leninista el ciclo consiste en ausencia del Estado en las sociedades primitivas, cuando este desapareció, que fue en el momento en que apareció la sociedad comunista, pasando a través de las formas de Estado esclavista, burgués, y proletario. Estas formas de Estado varían entre sí en relación con el cambio de la clase dirigente que, a su vez, está conectada con el modo de producción predominante en un determinado periodo histórico.

Lucas Verdú nos dice que "la característica de la forma de Estado como del régimen político es que son englobantes, es decir que dentro de ellos caben formas de gobierno y sistemas de gobierno diferentes<sup>2</sup>".

Como mencioné anteriormente, el vocablo Estado tiene carácter más amplio e incluye a toda la población, la forma en que esta organizado el poder político y a todo el territorio de gobierno, mientras el vocablo Gobierno comprende únicamente al núcleo de poder.

Las principales formas de Estado son:

1. Estado simple o Estado unitario.
2. Estados complejos o uniones de Estados:
  - a) Federación de Estados.
  - b) Confederación de Estados.
  - c) Unión real.
  - d) Unión personal.
  - e) Protectorado.

Partiendo de la Carta Magna de cada Estado y de las distintas teorías que se refieren a las formas de Estado, vemos que con base en los elementos que articulan su estructura, como pueden ser uno o varios centros de poder, se llega a comprender la forma de Estado que tiene México, el cual constituye una federación, ya que el poder es ejercido por un gobierno central y gobiernos locales, como se desprende del contenido del artículo 41 constitucional, en donde se aprecia que: "...el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la

---

<sup>2</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1974. p. 116

competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”.

Algunas características que se enmarcan en la teoría del Estado Federal son: un orden jurídico integral que regula a la Federación y a los Estados miembros; la subordinación a un pacto general que define las atribuciones de los órganos federales y la posición jurídico-constitucional de los Estados miembros, a los que se consideran soberanos en cuanto a su régimen interior.

## **1.2. FORMAS DE GOBIERNO**

Como mencione anteriormente, el gobierno es sólo uno de los elementos constitutivos del Estado. Es el conjunto de órganos directivos del Estado o la institución o conjunto de instituciones por las cuales la sociedad realiza y desarrolla aquellas reglas de conducta necesarias para hacer posible la vida de los hombres en un conglomerado social.

“Por formas de gobierno se entiende el conjunto de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales”<sup>3</sup>.

Según el diccionario Jurídico Espasa por Forma de Gobierno debe entenderse “la configuración peculiar de la organización de los distintos grupos políticos”<sup>4</sup>, cuya clasificación básica arranca desde Aristóteles, quien distinguía entre formas puras (monarquía, aristocracia y democracia) e impuras (tiranía, oligarquía y demagogia).

---

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Diccionario Jurídico, Espasa, Calpe, S.A., Madrid, 2001. p. 700

En la Edad Media, Maquiavelo, realizó su propia clasificación de las formas de gobierno, las dividió en República y Monarquía, que aunque ahora resulta rústica, en su momento ayudó a comprender el fenómeno político de la época y se conserva como un punto de referencia.

En este sentido, se habla de sistema o régimen político para aludir al conjunto de instituciones políticas vigentes en un país y un momento determinado.

Con la siguiente clasificación, se pretende brindar al lector, un austero panorama sobre las diversas formas de gobierno, ya que en su momento se realizara un estudio minucioso sobre las formas de gobierno que para lograr la consecución del objetivo del presente trabajo de investigación interesan. Se pueden distinguir las siguientes;

## **I.2.1 Las Grandes Formas de Gobierno Actuales**

### **Regímenes Democráticos**

Dentro de los actuales regímenes democráticos, cabe establecer varias subtipologías:

*\*Regímenes Parlamentarios:* es el modelo europeo típico. El Poder Ejecutivo está aquí vinculado al Poder Legislativo, y depende de una mayoría a su favor, si bien admiten distintas posibilidades en la formación de los gobiernos (mayoritario, minoritario o en coalición).

*\*Regímenes Presidenciales:* el Presidente (Poder Ejecutivo) dirige el gobierno, y es elegido de forma directa e independiente de las cámaras legislativas. Éstas tienen como función aprobar las leyes (competencia legislativa), y además son los entes representantes de la voluntad general. Existe una cooperación entre ambos poderes en la toma de decisiones.

\**Regímenes Semiparlamentarios*. El mejor ejemplo es Israel, en donde el Primer Ministro goza de una *legitimidad* propia frente al Parlamento, pero debe contar con la mayoría parlamentaria para sacar adelante las leyes.

\**Regímenes Semipresidenciales*. Imperaban en Europa en los años 20 (España, Alemania, Austria, etc.); sobre la base de un régimen parlamentario, el Presidente goza de facultades especiales para nombrar un Primer Ministro, nombrar a los miembros del gobierno, o presidir sus reuniones. El Ejecutivo, mientras, sigue siendo responsable ante el Parlamento. El Presidente está dotado de *legitimidad* propia, en tanto que es elegido de forma autónoma.

Además de esta clasificación, existen otras tipologías de los regímenes democráticos, que permiten dividirlos en dos modelos:

\**Modelo Westminster*. Proviene de la experiencia *política* del Reino Unido y alcanza a la mayor parte de los países del área de la Commonwealth. Se basa en un sistema de representación mayoritario, con una alta concentración de *poder*, donde un solo partido tiene la mayoría y controla el gobierno. Cabe advertir una cierta fusión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pero manteniendo la preeminencia del gabinete sobre el Parlamento. El modelo parlamentario normalmente tiende a un bicameralismo asimétrico, lo que puede atribuirse al sistema de partidos bipartidista y bidimensional.

\**Modelo de Democracia de Consenso*: Característico de las democracias continentales europeas, suele ofrecer unos rasgos comunes que se sintetizan en la existencia de gobiernos de coalición, lo que implica la participación de múltiples fuerzas políticas en el Ejecutivo. La separación de poderes es más estricta que en el caso anterior, siendo el Ejecutivo y el Legislativo autónomos entre sí, lo que suele producir un bicameralismo equilibrado. El sistema de partidos es pluripartidista y

pluridimensional, que viene a caracterizar a las sociedades segmentadas y enfrentadas. Los criterios de representación electoral son proporcionales. La organización territorial de estos modelos admite cualquier *forma de Estado*, ya sea unitaria, federal o regional.

\**Gobierno de Gabinete*: El concepto de “*gobierno de gabinete*”, es de origen británico, y tradicionalmente se le ha considerado un sinónimo del modelo Parlamentario de Westminster.

A partir del siglo XX, los tratadistas ingleses comenzaron a distinguir entre el “Ejecutivo Parlamentario” y el “Ejecutivo Presidencial”, cuya diferencia principal consistía en la naturaleza colegiada del primero y la singularidad del segundo; en la duración indeterminada o fija de cada uno; en la confianza parlamentaria en un caso y en la división entre Gobierno y Congreso en el otro; así como en la fusión de ambas figuras así se tratara del sistema parlamentario o del presidencial.

Durante todo el siglo XX se formó una extensa doctrina política y jurídica, que distinguió con mayor detalle las notas distintivas de ambos sistemas de organización del poder en el Estado Constitucional Contemporáneo.

Este ejercicio del poder se volvió cada vez más arduo cuanto más complejas se fueron haciendo también las distintas expresiones constitucionales del poder político, hasta que comenzó la necesidad de las fórmulas de compromiso que se utilizan como último recurso cuando las pautas académicas de clasificación se ven desbordadas por la realidad: surgieron supuestas categorías identificadas como “modelos mixtos”, o bien acompañadas por la locución “*sui generis*” o precedidas por elementos compositivos “*semi*” (semipresidencial, semiparlamentario, etc.) o “*neo*”, por ejemplo.

Estas expresiones conllevan la ventaja de que permiten a los interlocutores saber más o menos de que se está hablando, pero implica el problema de que las



discrepancias nominales son más frecuentes y enconadas que las de las divergencias en cuanto al fondo de los problemas.

En la historia constitucional no ha existido institución alguna que no haya necesitado de ajustes periódicos, esto se debe, a que las instituciones están sujetas a múltiples cambios que hacen imposible su permanente acoplamiento a la evolución cultural de las sociedades y corrigen las fallas desviaciones a las que siempre se encuentran expuestas.

Es importante que entendamos, que no ha existido (y me atrevo a decir que nunca existirá) institución alguna que funcione exactamente igual en todas partes, ni que en un mismo lugar funcione de la misma manera en todos los momentos, pues cada sociedad es distinta (existen sociedades mas conservadoras que otras, sociedades homogéneas y otras conformadas por distintos grupos raciales, etc.); lo cual hace que las condiciones y necesidades sociales sean diferentes, por lo cual precisan de un régimen político específicamente diseñado para ellas.

Los modelos constitucionales fracasan cuando pretenden alcanzar fórmulas de fluidez permanente.

Los Estados Constitucionales contemporáneos, coinciden en pretender controlar eficientemente el poder para garantizar el espacio de libertades individuales y colectivas, así como las relaciones de equidad entre los miembros de la sociedad.

En la antigüedad, el Monarca, en tanto Jefe de Estado, no era un órgano de Estado, sino un sujeto de Autarquía, que entre otras cosas, se desempeñaba como “fuente de todos los honores”, entre los cuales se encontraban los títulos nobiliarios.

Por tanto, la diferencia principal entre Jefe de Estado en una República y en una Monarquía residía en que en la primera se desempeñaba una función representativa de una colectividad popular, y en la monarquía el se representaba a sí mismo. Otra diferencia entre ambos sistemas, es que en la Monarquía el Jefe de Estado tiene un carácter vitalicio, mientras que en la República es temporal.

Hoy en día, el sistema más parecido a la monarquía tradicional, lo tenemos en los sistemas presidenciales, donde no hay jefe de gobierno o al menos jefe de gabinete. Son los únicos casos en el constitucionalismo contemporáneo, donde la jefatura del Estado y del Gobierno se reúnen (como en las monarquías preconstitucionales), en una sola persona.

Cabe mencionar un dato curioso, en las pocas monarquías constitucionales que aún existen, este fenómeno ya no se da, y es en el sistema presidencial ortodoxo donde prácticamente se sustituyó al monarca hereditario por un monarca elegido, que desempeña en forma paralela y simultánea las funciones de representación y de gobierno.

En los sistemas constitucionales modernos, sólo existe un caso en que el Jefe de Estado tenía directa y exclusivamente esa denominación, pues en España, en la Ley del 1 de octubre de 1936, Francisco Franco adoptó el título de Jefe de Estado Español, mismo que fue ratificado por numerosas y sucesivas disposiciones normativas que culminaron con la Ley Orgánica del Estado de 1967.

Aun cuando la Ley establecía “el Consejo de Ministros”, constituido por el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente y los Ministros, también señalaba que el Jefe de Estado dirigía la gobernación del reino por medio del consejo de ministros.

El artículo 6 del citado ordenamiento legal, prescribía: “El Jefe de Estado es el representante supremo de la nación; personifica la soberanía nacional; ejerce el poder supremo político y administrativo...”

El caso de que si Franco no quiso o no pudo coronarse se ha discutido en todo el mundo, en todo caso, para no adoptar el título de Presidente, que hubiera recordado la Segunda República, ni el de Regente que lo habría convertido en un titular precario del poder, ni el del Rey, que habría suscitado reacciones claramente predecibles, optó por el de Jefe de Estado. Sin embargo las funciones que le atribuyó el orden jurídico correspondían a las de un Jefe de Estado en un sistema totalitario o en un sistema monárquico preconstitucional.

Durante la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América, se impusieron las tesis de Hamilton, Madison y Jay, que abogaban por un Presidente fuerte y prevenían en contra de los posibles abusos del Congreso.

Posteriormente en ese mismo país, la Constitución de 1786 introdujo importantes cambios en 1803, como la revisión judicial de los actos legislativos. Sin que antecediera previsión constitucional expresa, la Suprema Corte adoptó un criterio que se confrontaba con las ideas de Jefferson de una rígida separación de poderes, cuya corriente cuestionó que las decisiones de los representantes del pueblo pudieran ser modificadas por jueces que carecían de mandato representativo.

A partir de ese momento, comenzaron a surgir conductas metaconstitucionales, sobre todo del Congreso, las cuales culminaron con un intento de remoción del gabinete durante el mandato de Abraham Lincoln.

A tal punto llegaron las pugnas entre el ejecutivo y el legislativo sobre las facultades y restricciones del Ejecutivo que una discrepancia sobre las facultades del Ejecutivo para remover a los miembros del gabinete sin consentimiento del

Congreso dio lugar a un Juicio Político en contra del Presidente Andrew Johnson, quien en 1868 se libró de ser destituido por un solo voto de diferencia.

Como podemos ver, las pugnas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo surgieron tempranamente desde los primeros sistemas Presidenciales.

Por otro lado, hoy en día existe una amplia gama de sistemas constitucionales que han tomado como modelo la Quinta República Francesa, donde en ocasiones el poder se conduce como en un sistema Presidencial, y en otras como Parlamentario.

Ese comportamiento alternativo depende de que el Presidente disponga o no de mayoría en el congreso o parlamento.

El modelo presidencial francés, ha tenido una influencia más relevante que el estadounidense, éste último sigue basado en un sistema electoral indirecto en primer grado, en tanto que en Francia, a partir del golpe de Estado del 2 de Diciembre de 1851, de Luis Napoleón, se introdujo el sistema Presidencial plesbicitario.

Cuando Charles de Gaulle comenzó a perfilar la ruta del constitucionalismo francés de la posguerra, dejó muy claro, en su discurso de Bayeux (1946), que Francia requería de un sistema presidencial fuerte.

Aunque no consiguió establecer plenamente esta figura en el texto constitucional de 1958, porque accedió a que la elección del presidente fuera indirecta (por un colegio electoral compuesto por aproximadamente ochenta mil electores).

Sin embargo, en 1961 se promovió una reforma constitucional, adoptada por referéndum, que restableció el principio bonapartista de la elección

presidencial por sufragio universal y directo. Este principio ya había servido como modelo a la mayor parte de los sistemas presidenciales desde mediados del siglo XIX.

Por otra parte, la figura de Jefe de Gobierno surgió a merced de un proceso evolutivo del ejercicio del poder, que permitió complementar la idea de representación política con la de responsabilidad política.

Si bien los procedimientos electorales para garantizar la representación democrática se fueron transformando muy lentamente hasta consolidarse en el siglo XIX, existen elementos de representación protodemocrática desde la edad media, pues como veremos a continuación, el principio de responsabilidad política, adquirió su proyección moderna en la Gran Bretaña del siglo XVIII con la figura del Consejo Privado, el cual es un órgano de consulta del Monarca británico que ha existido desde la Edad Media.

A la muerte de la Reina Ana (1714), su sucesor Jorge I, elector de Hannover imprimió involuntariamente un giro en la política británica, pues su precario dominio del idioma inglés y sus prolongadas ausencias del territorio británico lo llevaron a delegar funciones en algunos de los integrantes del Consejo Privado y a constituir un “gabinete” (el grupo que comenzó, tomó este nombre por el pequeño recinto donde empezaron a sesionar).

Actualmente las funciones del consejo privado son estrictamente formales; esta compuesto por más de cuatrocientos miembros entre los que por costumbre siempre figura el grupo reducido de quienes integran el gabinete.

### **Regímenes no Democráticos**

Son los regímenes autoritarios y los totalitarios; las dictaduras civiles y las militares, el populismo.

Los regímenes no democráticos se caracterizan por el ejercicio del *poder* de forma monopolista, sin límites ni control, ya lo realice una persona o un grupo de personas.

Como antecedentes históricos, debemos considerar las aportaciones doctrinales tanto del constitucionalismo liberal, que identifica dictadura con régimen no constitucional, así como las del marxismo, que introduce el concepto *de dictadura del proletariado*, para describir la naturaleza coactiva-represiva del proceso transitorio que precede al establecimiento de la sociedad ideal (sociedad comunista); este período tiene una finalidad revolucionaria. En la misma línea, durante el siglo XX, las experiencias derivadas de la Revolución Rusa y de los fascismos producen una reformulación de las categorías que definen el análisis de la dictadura.

### **Forma de Gobierno según la Constitución Mexicana**

La Constitución Mexicana señala en su artículo 40, que el Estado Mexicano se organiza en una “...República Representativa, Democrática, Federal...”. Cabe mencionar que en un principio, este sistema Presidencialista, fue todo un logro; pues representó la culminación de arduas luchas armadas y políticas en contra de gobiernos absolutistas y autoritarios que oprimieron la Nación desde su tempestuoso nacimiento.

Basta con recordar que el 24 de Febrero de 1822, en las bases constitucionales de ese año, aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano, se dispuso lo siguiente: “*Que adopta para su gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano*”. Lo mismo sucedió en 1865; entonces, el Estatuto Provisional disponía en el Art. 1. “*La forma de Gobierno, proclamada por la Nación y*

*aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico*<sup>5</sup>.

### **1. 3. JEFE DE ESTADO**

Tradicionalmente se ha considerado al Jefe de Estado, como la persona que representa la unidad del Estado.

En la actualidad, en la mayoría de los países, los jefes de Estado desempeñan una función simbólica y ejercen actividades de orden ceremonial, no políticas<sup>6</sup>, sin embargo, en los sistemas presidenciales tanto la figura de Jefe de Estado como de Jefe de Gobierno recaen sobre una misma persona denominada Presidente.

El Jefe de Estado se caracteriza por ser irresponsable políticamente de su encargo, inamovible e inviolable, en el pasado las funciones tanto de representación como las políticas recaían sobre el mismo individuo, generalmente el monarca (y curiosamente, en los sistemas Presidenciales actuales, ambas funciones recaen en una sola persona: el Presidente).

La diferenciación entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno surgió con los sistemas Parlamentarios, pues en estos sistemas el jefe de Estado no realiza actos de gobierno, el Jefe de Estado es irresponsable en sentido político, justamente por que no realiza actividades de índole político, esto le asegura su continuidad en el cargo, ya que se mantiene alejado de las pugnas políticas y luchas por el poder.

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 republicas parlamentarias; se utilizan

---

<sup>5</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.*, p. 103

<sup>6</sup> VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003, p. 5.

otros títulos, pero son excepcionales (verbigracia: Gran Duque, Príncipe, etc.)<sup>7</sup>.

Para determinar que tan lejos o tan cerca se encuentra un Jefe de Estado del desempeño adecuado de su función, es adecuado determinar, según los criterios constitucionales dominantes, cuales son las funciones que le conciernen. Así mismo es deseable que el Jefe de Estado no milite en ningún partido político, atendiendo a su interacción con todas las fuerzas políticas del país.

A propuesta del gobierno, al Jefe de Estado por lo general le compete;

- I. Designar agentes diplomáticos
- II. Designar representantes consulares
- III. Concluir tratados internacionales
- IV. Extender nombramientos
- V. Expedir títulos profesionales y académicos.
- VI. Conceder honores a nacionales y extranjeros
- VII. Otorgar indultos
- VIII. Promulgar leyes
- IX. Ejercer el veto
- X. Expedir decretos
- XI. Convocar a elecciones extraordinarias
- XII. Convocar al Congreso o Parlamento
- XIII. Disolver el Congreso o Parlamento
- XIV. Otorgar la nacionalidad
- XV. Dirigir mensajes al Congreso o Parlamento
- XVI. Representar al país en el exterior
- XVII. Presidir actos protocolarios
- XVIII. Recibir agentes diplomáticos

---

<sup>7</sup> *Idem* p. 13



- XIX. Realizar consultas con las fuerzas políticas para la integración del gobierno en caso de crisis;
- XX. Proponer al parlamento o Congreso a quien, con motivo de disponer de la mayoría, deba hacerse cargo del gobierno. Esta facultad tiende a desaparecer de los sistemas Parlamentarios, donde el jefe de Gobierno es elegido por los ciudadanos;
- XXI. Realizar los nombramientos del personal que le este directamente adscrito<sup>8</sup>

#### **1.4. JEFE DE GOBIERNO**

Se denomina Jefe de Gobierno a la persona que encabeza el órgano del poder encargado de definir las políticas del Estado; de aplicar y reglamentar las leyes en los términos que determine el órgano legislativo; de ejercer las funciones coactivas del poder; de organizar y dirigir la administración pública, y de prevenir, atenuar o solucionar conflictos de relación entre las fuerzas políticas<sup>9</sup>.

La figura del Jefe de Gobierno surgió a merced a un proceso evolutivo del ejercicio del poder, que permitió complementar la idea de representación política con la de responsabilidad política.

En los sistemas parlamentarios el Jefe de Gobierno suele recibir el nombramiento de Primer Ministro, Presidente del Consejo de Ministros o simplemente Jefe del Gobierno.

En todos los sistemas parlamentarios esta diferenciada la función del Jefe de Estado del Jefe de Gobierno; no así en los sistemas Presidenciales, en los que como ya se mencionó, ambas figuras recaen

---

<sup>8</sup> VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003, p. 17.

<sup>9</sup> *Ibidem* p. 19

sobre un mismo individuo que es a la vez el Jefe del Estado y del Gobierno.

Una de las características más elocuentes del Jefe de Gobierno radica en la naturaleza de sus funciones, ya que el es quién realiza las tareas materiales del poder, a diferencia del Jefe del Estado, que únicamente ejerce funciones formales de poder.

El Doctor Diego Valadés menciona que, a partir del establecimiento del sistema Parlamentario en el constitucionalismo moderno, el Jefe de Gobierno es la persona encargada por el Parlamento para ejercer funciones de conducción política.<sup>10</sup>

Sin embargo, como mencioné anteriormente, en los sistemas Presidenciales el Jefe de Gobierno lo es también de Estado, aunque en algunos de los sistemas las funciones de naturaleza administrativa tienden a asumirlas, progresivamente los Jefes del Gabinete.

---

<sup>10</sup> *Ibidem* p. 21

*"El enemigo mas temible de la  
democracia es la demagogia"*

*Alfred Croiset*

## **CAPITULO II**

### **LA DEMOCRACIA**

Existen muchas formas de entender la democracia, pero en términos prácticos, esta, más que una forma de gobierno, es un estilo de vida, el cual debe de involucrar a la mayor parte de la población de un Estado; por ello es que se incluye este estudio sobre la propia democracia y su definición, los valores que esta promueve y sin los cuales no podría darse, la tolerancia, la igualdad y la libertad en una sociedad. Con el fin de estudiar cada uno de ellos y analizando si en realidad se cumplen sus principios.

La democracia surgió con el fin de otorgarle a la gente una forma de vivir en comunidad de manera que resulte beneficiosa para todos. Sin embargo, a pesar de que muchas son las democracias modernas, estas no existían antes de la Segunda Guerra Mundial, aun así, en la mayoría de las sociedades tradicionales existen precedentes de formas de gobierno en que los ideales en que creían la mayoría de las personas eran los que guiaban a los gobernantes y comunidades en el proceso de toma de decisiones y en la construcción de las reglas, al igual que en la forma en que los miembros eran tratados y vivían en comunidad.

La palabra Democracia proviene de la palabra griega *Demokratia*, que deriva de los vocablos: demos = pueblo y *Kratos* = autoridad; gramaticalmente significa "el gobierno de la mayoría". Actualmente se utiliza para denominar el "gobierno o dominio del pueblo"; tal como en su momento lo expresó Abraham Lincoln en su célebre frase "*El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*".

Los griegos establecieron una forma directa de gobierno en Atenas, en el cual todos los hombres adultos se reunían para discutir entre todos diferentes temas de interés social y votaban levantando las manos. Los esclavos y las mujeres no tenían derecho al voto. A pesar de que fue un buen comienzo, esta forma de gobierno requiere mucho tiempo y actualmente resulta imposible reunir a todo el conglomerado social cada vez que se tiene que tomar una decisión.

Partiendo de la definición etimológica anteriormente expuesta y del ejemplo griego, podemos decir que es claro que el pueblo mismo no puede gobernar, pues se precisa de una persona o un número reducido de personas que en representación de la colectividad dicten las leyes y las hagan cumplir. Recalcando que esa o esas personas no son los dueños y señores absolutos, sino los representantes y servidores del pueblo, que deben respetar la libertad y la personalidad de todos y cada uno de los gobernados y procurando darles las mismas oportunidades de realizar su vocación y desarrollar sin trabas sus capacidades, mientras sean dentro de las leyes admitidas por todos.

El principio fundamental de la democracia radica en que la soberanía esta en el pueblo. La manera en que esto se traduce en un régimen político democrático es en el hecho de que el pueblo elige a sus gobernantes, en lugar de serle estos impuestos sin consultar su voluntad. Tanto en la antigua Atenas, como en la Roma republicana y en las democracias modernas, los que eligen a los representantes son los que tienen el título legítimo de ciudadanos.

La democracia como forma de gobierno, es aquel régimen en el que todos los ciudadanos tienen la oportunidad de elegir y ser electos, y de participar en la toma de decisiones. En la actualidad, existen muchas

formas de ejercer la democracia (o sistemas de gobierno democráticos, que con el paso del tiempo han derivado en diversas modalidades, es decir, diferentes formas de llevar a la práctica la citada democracia); tales como la democracia directa, democracia representativa, democracia liberal o burguesa, democracia popular, etc.; mismas que examinaremos a continuación.

## **2.2 LA DEMOCRACIA DIRECTA**

Es la forma de gobierno donde el pueblo, reunido en asamblea participa (sin intermediación alguna) en las decisiones políticas del Estado, en especial en la aprobación de leyes.

Desde los antiguos griegos hasta Rosseau, pensaban en la democracia como democracia directa, es decir, una democracia en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación sin intermediación alguna.

Este modelo se obtiene de la intervención de los ciudadanos atenienses en la aprobación de leyes y decretos; reunidos en asamblea (en la plaza pública) después de escuchar el texto del proyecto de ley o decreto, hacían uso de la palabra a favor o en contra y posteriormente votaban por su aprobación o desechamiento.

El sistema también se desarrolló en la República Romana, a través de las Centurias<sup>11</sup> formadas por ciudadanos que votaban las decisiones políticas y las leyes. Este fenómeno se desarrolló con relativa facilidad en las estructuras políticas mencionadas porque constituyeron ambientes propicios para la aplicación del sistema descrito, debido al reducido número de personas que formaban las ciudades y los pocos individuos que tenían la calidad de ciudadanos.

---

<sup>11</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 2001, p. 345

Sin embargo, sin ánimo de menospreciar el esfuerzo de los antiguos griegos, atenienses y romanos, no es posible calificar la participación directa de sus ciudadanos como verdaderamente democrática, dado que cuando funcionó, los ciudadanos formaban un grupo social privilegiado y beneficiario de un sistema económico y social, que marginaba a la mujer y se sustentaba en la esclavitud, a los cuales se les excluía de la calidad de ciudadanos.

A pesar de la funcionalidad y buenos resultados que este sistema concibió en la antigüedad, en los Estados de la actualidad, (como expliqué anteriormente) no es posible que la ciudadanía completa participe directamente en la elaboración de leyes y la toma de decisiones del Estado; esta limitante da origen y justificación a la idea de representación política que, como más adelante veremos, es una institución envuelta en la creencia de que los ciudadanos son representados por las personas que eligen como legisladores (representantes o diputados).

Por otra parte, con el resurgimiento de un número significativo de países que se hacen llamar democracias por llevar a cabo elecciones libres y justas, algunos teóricos han desarrollado una lista de requerimientos mínimos para que así sea, las cuales mencionaremos a continuación:

- 1.- El control sobre las decisiones políticas del gobierno es otorgado constitucionalmente a los representantes elegidos de manera legítima.
- 2.- Los representantes son elegidos a través de elecciones periódicas y justas.
- 3.- Todos los adultos tienen derecho a votar.

- 4.- Todos los adultos tienen derecho a competir por los cargos públicos.
- 5.- Los ciudadanos tienen derecho a expresarse libremente sobre todos los asuntos políticos, sin riesgo de ser castigados por el Estado.
- 6.- Los ciudadanos tienen el derecho a buscar fuentes alternativas de información, tales como los medios noticiosos, y esas fuentes están protegidas por la ley.
- 7.- Los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones y organizaciones independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés.
- 8.- El gobierno es autónomo y capaz de actuar de manera independiente sin restricciones internas (como las impuestas por las alianzas y bloques).

Es importante mencionar, que los expertos consideran que si uno de estos elementos no está presente, entonces el país no es una verdadera democracia.

### **2.3 LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Este sistema fue producto inmediato de las transformaciones suscitadas durante el llamado Siglo de las Luces. En 1789, al caer la monarquía francesa, los diputados constituidos en Asamblea Nacional tuvieron la convicción de representar al pueblo y este, la sensación de decidir las acciones de aquellos.

Con la aparición de sociedades más complejas, la democracia directa presenta una imposibilidad objetiva. La democracia empieza a ser pensada como representativa frente a la imposibilidad del autogobierno. A

partir de esos hechos se han expresado diferentes explicaciones sobre la representación política.

En el concepto de democracia moderna (a diferencia de los antiguos), se incorpora el tema de la división entre la titularidad y el ejercicio del poder, el principio de la mayoría, el constitucionalismo y la representación política. Se podría afirmar, que la concepción moderna de democracia, hace referencia a un sistema político basado en el poder popular en el sentido que la titularidad del poder permanece al pueblo, mientras que el ejercicio es confiado a representantes periódicamente elegidos por el pueblo.

En la Democracia Representativa, todo el mundo tiene derecho a formar parte del gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos. La voluntad del pueblo debe ser la base de la autoridad del gobierno; la cual debe expresarse a través de elecciones periódicas y legítimas basadas en el sufragio universal mediante voto secreto y libre.<sup>12</sup>

El concepto de representación política impulsó el desarrollo de los componentes de la democracia indirecta y representativa que hasta la fecha tienen vigencia: ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos y procedimientos electorales.

Por el concepto ciudadanía se entiende la calidad que las normas jurídicas atribuyen a ciertos individuos para ejercer los derechos políticos, en especial, que rigen al Estado.

---

<sup>12</sup> Asamblea General de la Naciones Unidas (1948), Declaración Universal de los Derechos del Hombre, Artículo 217 A (III).



Cada sistema determina los requisitos necesarios para disponer de la calidad ciudadana.

Los derechos políticos son las prerrogativas que facultan a los ciudadanos para participar en las decisiones políticas del Estado. En general, los sistemas jurídicos contemplan los siguientes derechos políticos: derecho a ocupar cargos de elección popular, derecho de sufragar en los procedimientos electorales, derecho de ocupar cargos de elección ciudadana, derecho de ser nombrado en cargos del servicio público que exigen el requisitos de la ciudadanía, derecho de petición en materia política y derecho de reunión y de asociación en materia política.

Los partidos políticos son aquellas asociaciones formadas por ciudadanos aglutinados por una misma ideología que tiene como objetivo alcanzar los cargos públicos de elección ciudadana para aplicar su programa o plataforma de trabajo.

Así mismo, los procedimientos electorales, son el conjunto de actos coordinados, establecidos por la norma electoral, para regular el acceso a los cargos de elección ciudadana.

## **2.4 LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA**

Es el sistema que representa el mayor grado de desarrollo político que hasta ahora han alcanzado los Estados contemporáneos.

La democracia semidirecta solamente puede darse cuando en un Estado operan con eficacia las instituciones de la democracia representativa.

“En la democracia representativa la ciudadanía se caracteriza por elegir en la jornada electoral a las personas que integrarán los órganos que tienen a su cargo, modificar la constitución, hacer las leyes y realizar las reformas de estas”.<sup>13</sup>

Sin embargo, una vez que estos órganos se integran, los ciudadanos carecen de vías que les permitan participar en esa producción de normas. Es más, la ciudadanía está impedida de iniciar el procedimiento de reformas constitucionales y el de producción legislativa; por ejemplo: de acuerdo con nuestra Constitución, los ciudadanos mexicanos eligen a las personas que integran a las dos cámaras del Congreso de la Unión y los Congresos o Legislaturas de los Estados, sin embargo, en las reformas constitucionales y legales y en la expedición de leyes, ninguna participación tienen los ciudadanos, porque el artículo 71 constitucional restringe la posibilidad de iniciar las leyes o los decretos al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

Este fenómeno restrictivo no se presenta en el sistema de la democracia semidirecta, donde los ciudadanos tienen instituciones que les permitan participar, sin intermediación, en la producción de normas generales.

De acuerdo con las características anteriores, podemos definir la democracia semidirecta como:

*“El sistema en el cual, a partir de la existencia de las instituciones de la democracia representativa, los ciudadanos disponen de vías que les*

---

<sup>13</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 2001, p. 362.

*permiten participar directamente en el proceso de producción de normas generales (constitucionales y legislativas).”*<sup>14</sup>

Las instituciones de la democracia semidirecta son las siguientes:

- *La Iniciativa Ciudadana:* A través de esta institución un número de ciudadanos determinado por las normas correspondientes, puede iniciar el procedimiento de modificaciones constitucionales y producción legislativa ordinaria.
- *El Veto Ciudadano:* Es la institución que permite a un número determinado de ciudadanos denegar, en forma directa, disposiciones constitucionales, legales y decretos específicos aprobados por los órganos legislativos.
- *El Referéndum:* Consiste en someter a la aprobación de los ciudadanos una nueva Constitución, una modificación constitucional, alguna ley o incluso una específica decisión política.
- *La Revocación:* Consiste en destituir de su cargo al servidor público de elección ciudadana cuando lo solicite así un número determinado de electores que perdieron la confianza en él.

## **2.5 LA IDEA DE DEMOCRACIA**

La democracia no puede restringirse a la existencia de instituciones electorales ni sustentarse de manera exclusiva en los elevados niveles de vida de la población de un Estado.

Su composición rebasa esas dos posibilidades, va de acuerdo con los presupuestos en que se sustenta y las condiciones en las que se desenvuelve, es decir, para que exista una verdadera democracia deben

---

<sup>14</sup> *Idem.*

confraguarse varios elementos tanto axiológicos como prácticos, mismos que analizaré a continuación.

## **2.6 PREMISAS DE LA DEMOCRACIA**

Solo tiene sentido la democracia a partir de una concepción integral que tenga presente dos postulados:

- a) La historia del poder y de su ejercicio presenta como constante la existencia de diversas fuerzas sociales que han evolucionado (y siguen maniobrando) para mantener sus posiciones privilegiadas en todos los ámbitos de la actividad social, frente a las mayorías poblacionales que han luchado (y lo siguen haciendo) por alcanzar los medios compensatorios que permitan disminuir esas diferencias.
- b) La voluntad política ciudadana solo puede ser expresada cuando las normas jurídicas de un Estado y sus Gobernantes reconozcan en la población a los hombres y mujeres reales; aquellos que cotidianamente se encuentran en las fábricas, en los talleres, en las oficinas, en el campo y en las calles, seres humanos que a fin de cuenta son los únicos que pueden legitimar o descalificar la Constitución, las leyes, los gobiernos y las instituciones electorales.

## **2.7 CONDICIONES DE LA DEMOCRACIA**

Actualmente es imposible considerar la existencia de una democracia, si esta no es entendida como un estilo de vida, el cual no puede producirse sin que se manifieste de forma efectiva en la realidad social, en las condiciones de las siguientes instituciones sociales:

*La Realidad Poblacional;* Para el total desarrollo de la democracia, es necesario que los gobernantes perciban a la población del Estado en su

realidad y a la sociedad como la efectiva dinámica de la convivencia humana.

*La Constitución;* Esta debe entenderse no solo como la norma constituyente de un orden jurídico determinado, sino también como el conjunto de principios políticos y axiológicos que son consecuencia de un proceso histórico que representa la pieza clave del desarrollo del hombre y de la comunidad en torno a él.

*La Justicia Social;* la cual significa un orden social justo, una estructura política que teológicamente se explique en el equilibrio de oportunidades dentro de un sistema de libertades.

Esta condición de la democracia requiere que los órganos del Estado asuman la rectoría económica de la sociedad.

*La Representación Política;* Actualmente el pueblo como conjunto carece de una voluntad que permita adoptar directamente las decisiones políticas del Estado.

Por ello, es necesario que los gobernantes sean electos por los ciudadanos y conjuntamente formen una voluntad común sobre la base de un cumplimiento compartido de los principios constitucionales. En esto consiste la Representación Política, que debemos entender más que por la expresión de la población, su forma de existir, que le permite hacer efectiva la norma constituyente en que se sustenta la unidad política. Sin embargo, existe la tesis que señala que:

*“La democracia moderna, nacida como democracia representativa, en contraposición a la democracia de los antiguos, debería haber sido caracterizada por la representación política, es decir, por una forma de*

*representación en la que el representante, al haber sido llamado a velar por los intereses de la Nación, no puede ser sometido a un mandato obligatorio”.*<sup>15</sup>

*“Pues el principio en que se basa la representación política, es precisamente la antítesis de aquel en que se fundamenta la representación de los intereses, en la que el representante, al tener que velar por los intereses particulares del representado, está sometido a un mandato obligatorio, precisamente el del derecho privado, que prevé la revocación por exceso de mandato. Es decir, si un representante llega a su cargo por y debido al apoyo de un grupo de ciudadanos, éste está obligado a velar por los intereses de aquellos que lo apoyaron para llegar a su cargo, independientemente de sus principios e intereses individuales.”*<sup>16</sup>

Personalmente, no estoy de acuerdo con esta opinión de Bobbio, pues considero que uno de los ejes fundamentales de la democracia es precisamente la representación de los intereses del pueblo, si una vez en el poder se exime a los legisladores de cumplir con los intereses de sus representados, corremos el riesgo de que este actúe según sus intereses individuales. Pues considero que es más fácil que un representante popular actúe mejor representando los intereses de aquellos ciudadanos que lo eligieron, que teniendo la libertad de actuar según su propio criterio y sin ninguna restricción, lo sostenido por Bobbio considero que es una violación a los principios de la democracia. La razón de existir de los funcionarios de elección popular es llevar a la práctica los intereses del pueblo que los eligió como sus representados y que al elegirlos supuso que estos funcionarios comparten sus intereses y principios.

---

<sup>15</sup> Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México 2001, p. 25.

<sup>16</sup> *Ibidem* p. 26.

*La Autoridad Legítima y Vigorosa;* La democracia es la antítesis de la autocracia y la anarquía, por lo mismo, todo régimen democrático supone la presencia de vigorosos órganos del poder público y que sus titulares dispongan de la capacidad ética que les imponga el respeto a las instituciones constitucionales.

Cuando los gobernantes respetan la esfera de autonomía de cada clase social, grupo e individuo, la democracia se presenta en la sociedad porque, entonces, los gobernados deciden a través del voto su forma de vida. Este fenómeno solo puede producirse cuando gobernantes y gobernados están conscientes de que la Constitución es la premisa de su convivencia.

*El Sometimiento de los Gobernantes al Derecho;* no puede construirse un sistema democrático si los gobernantes respetan la legalidad pero no el derecho.

Es frecuente, en sistemas de tendencias autocráticas, que los gobernantes justifiquen sus actos en la ley, y al propio tiempo, se comporten con impunidad afectando los principios constitucionales. En la democracia, esas conductas son desechadas a través de la efectiva igualdad de gobernantes y gobernados ante el orden normativo.

La distinción entre constitucionalidad y legalidad es fundamental para diferenciar un régimen democrático real de uno aparente:

*“...la distinción entre derecho y legalidad es fundamental para el régimen de derecho. Lo que se hace oficialmente casi siempre se hace apoyándose en la ley, el régimen de derecho requiere mucho más que el hecho de que la autoridad o poder se ejerza de acuerdo con leyes regularmente promulgadas. Múltiples son los crímenes que se cometen en*

*nombre de la ley positiva... la ausencia de poder arbitrario, es sin duda, el primer requisito esencial de un régimen de derecho... el derecho y el poder arbitrario están en pugna irreductible... el segundo elemento de un régimen de derecho, es la sujeción del Estado mismo y de sus funcionarios a la ley ordinaria de la Nación... todo hombre cualquiera que sea su rango o condición, esta sujeto a la ley ordinaria y es responsable ante la jurisdicción de los tribunales ordinarios. Desde este punto de vista, el régimen de derecho significa igualdad ante la ley.”<sup>17</sup>*

## **2.8 DEMOCRACIA E INGOBERNABILIDAD**

Concluimos este capítulo advirtiendo sobre uno de los riesgos y limitaciones que implica la transición de un régimen de tendencias autocráticas a uno de aplicación efectiva de principios democráticos.

El fenómeno provoca frecuentes fricciones en la dinámica e interacción de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sobre todo, suelen generarse inercias en partidos políticos y legisladores que, buscando afirmar sus posicionamientos políticos, se olvidan de las metas comunes prescritas en la Constitución, obstaculizando con esto, el debido funcionamiento de los órganos públicos.

El más constante efecto de este fenómeno surge en el órgano legislativo donde puede hacer presencia el assembleísmo anárquico y hostil.

Además las dificultades se incrementan porque en los regímenes democráticos, más que en los de tendencias autocráticas, el número de demandas de la sociedad civil desborda la capacidad de respuesta del sistema político; los conflictos son mayores, el poder se encuentra más

---

<sup>17</sup> Los Poderes del Gobierno, UNAM, Vol. 1. México, 1966, p. 33.



distribuido, llegando a ser difuso y fragmentado, por lo mismo provoca conflictos entre los órganos de poder público.

Es claro que ante estas transformaciones, las organizaciones sociales no gubernamentales, las asociaciones religiosas, los partidos políticos, los sindicatos, los líderes, los depositarios del poder público y la sociedad civil en su conjunto, deben tener presente que el ideal democrático es de todos y no puede someterse a intereses particulares, de grupos ni sectores sociales.

“La democracia debe guardarse de dos excesos:  
el espíritu de desigualdad, que conduce a la aristocracia,  
y el espíritu de igualdad extrema, que la conduce  
al despotismo”.  
Montesquieu

## **CAPÍTULO III**

### **SISTEMA PRESIDENCIAL**

#### **3.1.- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES**

El sistema Presidencial tiene como característica principal la división de poderes. Formalmente lo consagra en tres órganos separados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Esta división de poderes lleva implícita una separación de funciones, misma que paradójicamente para operar efectivamente en la práctica le es indispensable la colaboración de los tres órganos. Es decir, dentro del sistema Presidencial la interdependencia de los tres órganos que lo componen es una condición imperante para su eficacia.

Así mismo, dentro de este sistema, el Poder Ejecutivo (unipersonal) y el Poder Legislativo (organizado en cámaras, tal y como veremos más adelante) tienen un modo de elección propio y diferente uno del otro.

Como ambos disponen de legitimidad propia, se busca garantizar su autonomía y autorregulación, pues no sería aceptable que ninguno se sobrepusiera o subordinara al otro, por el contrario, se busca que al ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración puedan desempeñarse en sus ámbitos correspondientes.

El hecho de que se reúna en sola persona las Jefaturas de Estado y de Gobierno, no tiene el propósito de dotarlo de amplias facultades que lo lleven a

abusar del Poder a él conferido, pues el Presidente debe constreñirse a una serie de dispositivos de control que están a cargo del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Estados e incluso de los partidos políticos y de otros grupos privados.

Contrario a lo que pueda pensarse, el ser el elegido por la nación para guiarla, no quiere decir que por fuerza deba ser un poder autoritario, pues tal como acabamos de mencionar, la condición institucional y cultural de su eficacia se basa en su apego estricto a las normas constitucionales.

En conclusión podemos decir, que la característica esencial del sistema Presidencial es la combinación de un Presidente de la República electo de forma directa, con un Congreso organizado en Cámaras, también electas, pero que no tienen facultades de gobierno, esto aunado al hecho de que el Presidente es políticamente responsable ante el gobierno y éste no puede ser disuelto por aquél, da como resultado un panorama de equidad en el marco de los tres poderes que integran el sistema Presidencial.

Sin embargo lo anterior, no queremos caer en el error de afirmar que el sistema Presidencial sea política e ideológicamente perfecto, muy por el contrario, en la práctica así como goza de grandes ventajas, también adolece de innumerables fallas, y ambas (ventajas y desventajas) serán materia de análisis del presente capítulo.

### **3.2.- ORIGEN Y ESTRUCTURA**

El Presidencialismo tiene origen en el sistema Ingles, mismo que sirvió de inspiración a los Estados Unidos de América para crear su propio modelo, el cual a su vez fue modelo para el Presidencialismo Mexicano.

La preocupación de evitar a toda costa la tiranía de un hombre, fue el motor que impulsó el desarrollo de importantes influencias doctrinales e históricas, mismas que culminaron en la elaboración de un diseño institucional (más directamente: una forma de gobierno) basadas en la instauración de un Congreso o Parlamento que sirviera de contrapeso al poder ejecutivo.

La Constitución Mexicana es producto de muchos acuerdos entre diversas clases sociales resentidas por varios siglos de épocas difíciles que fueron regentadas por gobiernos despóticos. Fue por ello, que al adoptarse el sistema Presidencial como forma de gobierno, se instauró un bicameralismo, esto como una forma de disipar esos temores y recelos iniciales, con el fin de asegurar que toda la población mexicana sin excepción, estaría representada y participaría (a través de la elección de los órganos de gobierno por medio del sufragio directo) en la toma de decisiones políticas y sociales de la nación.

Así mismo, se estableció que el Poder Ejecutivo sería electo con base el sufragio universal directo, pretendiendo con esto, dar certidumbre jurídica al pueblo mexicano y al mismo tiempo pensando en conquistar por fin la soberanía y autonomía que tanto anhelaba la nación. De igual forma fue creado el Poder Judicial, y se fue normando y organizando el funcionamiento, atribuciones e integración de estos tres poderes, mismo que fueron frutos del triunfo del liberalismo en nuestro país. Fue así que el Constituyente de Querétaro creó las bases de nuestro actual régimen Presidencial.

El sistema presidencial es un tema tan complejo que he decidido analizar a continuación, detenidamente elemento por elemento, para poder ser entendido, comprendido y criticado con la eficacia y objetividad que se merece.

### 3.3 LA REPUBLICA

El término lingüístico “República” ha tenido a través de la historia diversas denotaciones, las cuales han variado en función de las condiciones políticas, sociales y económicas imperantes en cada momento de la historia de la humanidad. En Roma fue donde se concibió la palabra “República”, que iba a la par de su etimología “cosa pública”. Siglos después, Maquiavelo, opuso conceptualmente la República a la Monarquía.

Para efectos del presente estudio tomaremos la definición proporcionada por el jurista mexicano Rafael de Pina Vara, la cual expresa lo siguiente:

*“La República, es la forma de gobierno tipo democrático en la que el Jefe de Estado es elegido libremente por los ciudadanos con carácter temporal, ejerciendo su cargo en representación del pueblo.”*<sup>18</sup>

A través de la historia, varios regímenes autoritarios han intentado esconderse tras dicha denominación, por ello es que la doctrina ha establecido una serie de requisitos mínimos que deben de cumplir los Estados para poder ser considerados verdaderas Repúblicas, mismo que consisten en lo siguiente:

- a) El Jefe de Estado es el Presidente o Primer Ministro, quienes acceden al cargo a través de procedimientos electorales, directos o indirectos; al propio tiempo, tiene la calidad de Jefe de Gobierno.

---

<sup>18</sup> DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa, México 2001, p. 441

- b) Las atribuciones de los tres órganos del Estado se encuentran específicamente diferenciadas en la Constitución y sus titulares, los cuales disponen de un importante grado de autonomía.
- c) No se permiten distinciones derivadas del nacimiento, por lo mismo, no existe diferencias entre “nobleza” y “población común”. La población disfruta de igualdad frente a la ley.<sup>19</sup>

Aristóteles concibió a la República como una forma “pura de Gobierno” la cual se encuentra en contraposición a la Monarquía, pues el régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en este último, el Jefe de Estado permanece en forma vitalicia en su encargo y lo transmite por muerte o abdicación mediante sucesión dinástica.<sup>20</sup>

Cabe resaltar, que en ambos regímenes, es precisa y únicamente en el Jefe de Estado (llámese Presidente, Rey o Emperador), donde recaen principalmente las características que diferencian la república y la monarquía. Pues en los titulares de los demás poderes, puede haber en ciertos casos, origen hereditario, o bien duración vitalicia en el cargo (como los ministros de la Suprema Corte en nuestro país), sin que por ello se perjudique la calidad de republicano que inviste al régimen el solo hecho de la renovación periódica, mediante consulta al pueblo, del Jefe de Estado.

Por otra parte, y quizás en base a esto, se considera Republicano un Estado en el cual la Jefatura del Estado no se transmite por vía hereditaria, ni se desempeña con carácter vitalicio, además de que dicho Estado alberga una serie de valores y conductas acordes con lo que se llama Republicanismo.

Es decir, el Republicanismo, entendiéndose como la práctica del gobierno Republicano, lleva inherente una serie de principios axiológicos, que corresponden

---

<sup>19</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 2001, p. 318

<sup>20</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 2003, p. 88.

con varias consecuencias concretas dentro de la organización política del Estado constitucional, tales como la transigencia (con la República opera el libre juego de las clases sociales, en la búsqueda del poder político, creando mecanismos de conciliación, se institucionaliza el conflicto y, con ello, la transigencia); el Laicismo (la República trata de secularizar por completo, desde la tolerancia hacia todas las creencias religiosas, la vida social y política del Estado); la Libertad e Igualdad, así como la cultura como exigencia (es decir, que es imperante en un sistema republicano el educar a sus habitantes dentro de los propios principios republicanos, para que estos tengan posibilidad de permanencia frente a los intereses de las viejas clases dominantes). Lo anterior, es con el fin de que los ciudadanos aprecien y se convenzan de estos valores que sustentan la República, y por consiguiente en determinado momento los defiendan y hagan permanentes.

En México, el Republicanismo apareció desde temprana época ( para ser más exactos el primer antecedente de la república en México se encuentra en la constitución de 1824, artículo 4º), sin embargo, el siglo XIX fue testigo de numerosos intentos por parte del Partido Conservador ( que contrario al Partido Liberal, siempre pugnó por un Estado Monárquico), de convertir al país en un Estado Monárquico, y que incluso en dos ocasiones logró establecer temporalmente dos imperios de nefastas consecuencias para la población mexicana.

Esta contrastante diferencia ideológica que prevaleció entre el partido conservador y el liberal durante casi todo el siglo XX, no fue producto de la casualidad, pues estas diferentes opiniones se vinieron gestando desde los primeros años de nuestra nación, para ser más exactos desde el México indígena hasta la dominación española, pues como todos sabemos, en ambos momentos, prevaleció un sistema monárquico dentro del cual operaba el sistema y la diferenciación de clases.

Es así, que en la organización política de las dos principales culturas precortesianas (la Azteca y Maya) tenían como principal característica el disponer de ordenamientos creados por la clase religiosa o sacerdotal y por la nobleza. El poder era desempeñado por pequeños grupos privilegiados los cuales eran dirigidos por un líder (el Tlatoani, por ejemplo) el cual accedía al poder por derecho hereditario o por decisión misma de esos pequeños grupos privilegiados.

Como es fácil deducir, este sistema marginaba al resto de la población de las decisiones políticas, que solo era recipiendaria del ejercicio del poder.

Años más adelante, junto con la conquista llegó a México el absolutismo característico de la Monarquía Española de aquellos años; la cual al operar por más de tres siglos en México y condicionar la vida de varias generaciones de los que ya se les podía considerar mexicanos, aportó varios elementos a lo que hoy llamamos cultura mexicana, tanto en lo político, económico y social, dejando una buena sensación en aquellas clases que se vieron beneficiadas por tal régimen, las cuales años más adelante, lucharían por instaurar Monarquías Absolutistas en nuestro país.

Como se mencionó anteriormente, México ha tenido dos experiencias monarquistas, (que como es común en esta forma de gobierno) no representaron opciones satisfactorias para la mayoría poblacional, pues los mexicanos comunes de aquellos años, percibieron tanto el Imperio de Iturbide en 1821 –1822, como el Imperio de los Habsburgo en 1864, como sinónimo de autocracia, de pérdida de libertades y de ausencia de identidad nacional.

Fue así, como con la abdicación de Iturbide (víctima del Plan de Casa Mata), como con el fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo, que cayó bajo el movimiento encabezado por Benito Juárez, que la población mexicana refrendó su voluntad de establecerse bajo un gobierno republicano, voluntad que se manifestó y quedó plasmada en diversos ordenamientos que tuvieron una clara inspiración y



contenido republicano, mismos ordenamientos que culminaron con la promulgación de la Constitución de 1917, la cual en su artículo 40 establece:

“... Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Así mismo, en el artículo 115 de nuestra carta magna, se refrenda este postulado, al expresar lo siguiente:

“... Los Estados adoptaran, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...”

Es así, que con la promulgación y vigencia de estos artículos de la Constitución, el pueblo mexicano dio fin a una larga lucha por defender su derecho a tener un gobierno republicano, contrario a la distinción de clases sociales, en el cual todos los ciudadanos pudieran participar en el proceso desicional político, pero dicho aspecto lo abarcaremos en el capítulo siguiente.

Es importante mencionar, que en la actualidad la monarquía ha dejado de ser un adversario importante o siquiera una amenaza para la república, amenaza que ha sido suplantada por la amenaza de un régimen totalitario, en cualquiera de las denominaciones o formas que suelen adoptar. Los regímenes Totalitarios no pueden ser considerados de ninguna manera republicanos, pues si bien en ellos la Jefatura de Gobierno no se conserva, en principio vitaliciamente ni se transmite por herencia, estos carecen de un requisito indispensable del republicanismo, que es la renovación periódica de aquella jefatura mediante consulta al pueblo.

### 3. 4 EL PRESIDENTE

Se le denomina Presidente, al Jefe de Estado en las Repúblicas.<sup>21</sup>

En el sistema republicano presidencial, el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, el Jefe de Estado (Presidente de la República o Primer Ministro), el cual solo puede ocupar el cargo si previamente obtuvo el triunfo en un procedimiento electoral donde intervino la ciudadanía o si fue electo por un órgano representativo de aquélla<sup>22</sup>; sin olvidar, que su permanencia en el cargo es temporal. El fundamento ideológico de esto se justifica en el hecho de que si bien el poder que hace la ley (Poder Legislativo) debe residir en una asamblea, el poder que la ejecuta debe depositarse en un sólo individuo.

Esto se debe a que para hacer la ley, es necesario disponer de tiempo suficiente para reflexionar, cambiar de opinión, escuchar opiniones contrarias, para llevar a cabo un debate, etc.; es decir, para deliberar. Pues la naturaleza general y permanente de las normas jurídicas, requiere que el acto del cual emana sea madurado y seguro.

Sin embargo, una vez que la ley existe (surgida de un acto bien estructurado y madurado), su aplicación o ejecución debe ser de manera rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino por el contrario una cohesión en la decisión y en la acción. Por ello, es que el Poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un solo individuo, el cual tiene el deber de plasmar de unidad la marcha de la administración pública.

En el Congreso Constituyente convocado en Querétaro de 1916-1917, la discusión sobre el régimen presidencialista también se hizo presente. Al presentar

---

<sup>21</sup> DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México 2001, p. 415

<sup>22</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 2001, p. 320

Venustiano Carranza su proyecto de Constitución, en el discurso inaugural ante dicho Congreso, explicó los sistemas Parlamentario y Presidencial, con el fin de que el constituyente eligiera el sistema más adecuado para el país.

Al final de dicho discurso, el entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, manifestó su inclinación por el sistema Presidencial, así como por dotar al titular de Poder Ejecutivo de un gran cúmulo de facultades, limitando de forma tangible al Poder Legislativo con el único afán (en palabras de Carranza) de que no pudiera *“estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo”*<sup>23</sup>.

Respecto a este tema, cabe mencionar que en aquellos años, prevalecía entre diversos teóricos del derecho y la política, la idea de que era necesario crear una Presidencia fuerte en detrimento del Poder Legislativo. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en esta cita de Emilio Rabasa sobre el Poder Legislativo:

*“El Congreso Nacional, cada vez que ha podido, ha mostrado su tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo. Esta es la naturaleza de la institución. El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido el poder legislador y creado la dictadura”*<sup>24</sup>

Hoy en día, parecería no solo demasiado confiado, sino incluso ingenuo de parte de estos juristas, el apoyar la figura de un Ejecutivo todopoderoso ante el Congreso, sin embargo debemos recordar que nos encontrábamos ante el primer ensayo (por así decirlo) de la organización e instauración de un régimen republicano-presidencialista en la historia de nuestro país. Finalmente lo que terminó por establecerse en la Constitución de 1917, fueron grandes facultades al Ejecutivo, con la intención de que este pudiera llevar a cabo fácil y ágilmente el programa social de la Revolución.

---

<sup>23</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 2001, p. 85

<sup>24</sup> RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. La Organización Política de México 1912*.

Sobra decir, que con el paso de los años, este terrible pero bien intencionado error del Constituyente de Querétaro, fue subsanado en las numerosas reformas que hasta el día de hoy ha sufrido la Carta Magna Mexicana, la cual, respecto al tema que nos ocupa, hoy en día expresa lo siguiente:

*“Artículo 80: Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.*

*“Artículo 81: La elección del Presidente será directa y el los términos que disponga la ley electoral ...”*

*“Artículo 83: El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de Diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.”*

El sistema republicano mexicano, se rige por normas jurídicas que establecen los casos en que el Jefe de Estado o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, incurre en responsabilidad, determinando así mismo, los procedimientos (para en caso de ser necesario) someterlo al juicio que corresponda.

Dicha cuestión se encuentra regulada en nuestro máximo ordenamiento en el artículo 108, el cual contiene la disposición de que durante el tiempo de su encargo, en Presidente de la República, solo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves al orden común.

Cabe mencionar, que en ninguno de estos dos supuestos, el Presidente puede ser sometido a la jurisdicción de los tribunales establecidos, pues los

artículos 110 y 111 del ordenamiento legal antes citado, establecen que este será sometido a un procedimiento especial, denominado Juicio Político. El cual es agotado por ambas cámaras del Congreso de la Unión, las cuales participan de diversas formas durante el subtranciamiento del procedimiento en mención.

Por último mencionaremos, que en México, de acuerdo al artículo 1° de la Constitución, todos los individuos disponen de igualdad frente a las normas, por ese motivo no se permiten privilegios personales de ninguna especie. Esta disposición también es aplicada a la figura del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pues contrario a los regímenes Monárquicos, nuestro sistema de gobierno no confiere al Ejecutivo ningún carácter especial o que implique superioridad respecto a los demás ciudadanos, es decir, es considerado un mexicano más, el cual detenta por un tiempo determinado la facultad y la obligación de conducir la administración pública y ejecutar las leyes creadas por el Congreso.

### **3.5 EL CONGRESO**

A través de la historia, el órgano legislativo ha tenido dos variantes, el sistema unicameral y el sistema bicameral.

El sistema unicameral, como su nombre lo indica, se compone de una sola cámara, la cual representa políticamente a la población, a los ciudadanos o a la nación en general.

La existencia de una cámara imprime al proceso legislativo una mayor facilidad de realización, propiciando al mismo tiempo que la expedición de leyes se realiza de forma más ágil o expedita. Sin embargo, también entraña el peligro de que está misma agilidad de la asamblea legislativa provoque que sus decisiones sean precipitadas (o recordando el apartado anterior, el proceso de creación de leyes carezca de la reflexión, intercambio de opiniones y deliberación, necesario

para producir leyes dignas de su naturaleza general y permanente); llegando a presentar cierta impulsividad e incluso en algunos casos, la tendencia de obstaculizar las actividades del órgano Ejecutivo<sup>25</sup> ( tal como era el temor del Constituyente de Querétaro).

Durante su vida la República Mexicana ha registrado los siguientes órganos legislativos unicamerales: Las Cortes compuestas por los Diputados de la Nación, en el artículo 27 de la Constitución de Cádiz de 1812, el Congreso de Diputados creado por el artículo 48 del Decreto Constitucional de Apatzingan, la Junta Nacional Instituyente establecida en el artículo 25 del Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1823, y la Asamblea de Diputados establecida en el artículo 51 de la Constitución de 1857, la cual permaneció unicameral hasta el año de 1874, cuando fue restablecido el Senado de la República. Cabe mencionar, que actualmente el sistema unicameral opera en nuestro país en los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal.<sup>26</sup>

Por otra parte, el sistema Bicameral encuentra su génesis en el Parlamento Inglés, ganando importancia con el surgimiento del Estado Federal.

Este sistema se distingue por integrar el órgano Legislativo con dos cámaras o asambleas, las cuales se encuentran facultadas de diferentes atribuciones y albergan diferentes representaciones políticas. Estas facultades y representaciones varían según el sistema y las necesidades de cada país en que existen jurídicamente, por poner un ejemplo; en el sistema monárquico inglés existe la cámara de los Lores, la cual representa los intereses de la aristocracia y por otra parte la de los Comunes, que representa los intereses del pueblo.

En los Estados federales como México, también existen dos asambleas, la Cámara de Diputados que representa los intereses del pueblo, de la nación o de

---

<sup>25</sup> Véase, RABASA, Emilio, La Constitución y la Dictadura. La Organización Política de México 1912.

<sup>26</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 2001, p. 413.

los ciudadanos, y la Cámara de Senadores que representa los intereses de los Estados. Los ordenamientos legales que han acogido en nuestro país el sistema bicameral son los enumerados a continuación: La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1936, las Bases Orgánicas de 1843, la Constitución de 1857 (esta última después de haber sido reformada en el año de 1874) y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al igual que toda institución social creada por los hombres, este sistema no carece de ventajas y riesgos. Dentro del rubro de las ventajas que nos ofrece el sistema bicameral, encontramos las siguientes:

- a) En la producción de las normas generales que conocemos como leyes, se da una representatividad más amplia;
- b) Es mayor la posibilidad de análisis de los proyectos de leyes y decretos que en el sistema unicameral;
- c) La impulsividad de la asamblea única es reducida por la cámara que representa a la aristocracia en las monarquías y a los Estados en las Repúblicas;
- d) Se reduce en gran medida, la posibilidad de obstaculización de las actividades del órgano Ejecutivo.

Así mismo, dentro de las inconveniencias del sistema en mención encontramos las siguientes:

- a) El proceso legislativo se hace más lento;
- b) Surge la posibilidad de que un proyecto aprobado en una cámara se neutralice en la segunda por presiones del Ejecutivo;
- c) La existencia de las dos cámaras hace posible que el Poder Ejecutivo incremente su poder real;

- d) La cámara que representa a la aristocracia en la monarquía y a los Estados en las Repúblicas puede presentar rasgos elitistas en su integración y funcionamiento<sup>27</sup>;

Siglos después de que se instaurará en primer Parlamento Inglés, el pueblo Norteamericano aplicó el sistema bicameralista con un fin muy diferente al entonces utilizado, pues confirió a la cámara de Diputados la representación del pueblo y a la cámara de Senadores la representación de los Estados.

Esta forma de bicameralismo Norteamericano fue seguido por México e instaurado por primera vez en la Constitución de 1824. Siendo refrendado en diversos ordenamientos legales posteriores a éste, los cuales ya han sido mencionados anteriormente.

En la República Mexicana el órgano Legislativo de la Federación reside en un Congreso General que recibe diversas denominaciones, tales como Congreso de los Estado Unidos Mexicanos, Congreso General de la República, Congreso de la Unión, Congreso Federal y Congreso de la Federación.

El artículo 50 de la Constitución Federal establece el bicameralismo de la siguiente forma:

“... Artículo 50: El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”

Como ya hemos mencionado, a partir de la llegada del Estado Contemporáneo, a la Cámara de Diputados le fue asignada la representación del pueblo, así como la atribución de elaborar las leyes.

---

<sup>27</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 2001, p. 413-114



En la actualidad se compone de 500 Diputados, los cuales duran en su encargo un periodo de tres años, teniendo la imposibilidad de reelegirse para el periodo inmediato al de su desempeño. Cada Diputado propietario tiene un suplente el cual se integra a la Cámara en caso de ausencias temporales o definitivas del Diputado propietario.

De los 500 integrantes de la cámara, 300 son electos según el principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional.

El artículo 55 constitucional determina los requisitos que han de cumplirse para poder acceder al cargo de Diputado, los cuales son:

- 1.- Ser mexicano por nacimiento;
- 2.-Tener la calidad de ciudadano;
- 3.-Tener 21 años cumplidos el día de la elección;
- 4.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva por más de 6 meses en el.
- 5.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural; por lo menos 90 días antes de la elección.
- 6.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado por los menos 90 días antes de la elección, así mismo no ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por lo menos 2 años antes de la elección.
- 7.- No ser ministro de culto religioso y,

8.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala en artículo 59.

El artículo 59 señala por su parte, que los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Respecto de los suplentes, éstos sólo pueden ser electos como propietarios para el periodo inmediato en caso de que no hayan estado en ejercicio.

Por otra parte, la Cámara de Senadores (conocida también como Senado de la República o Cámara de los Estados); en el sistema republicano representa los intereses de los Estados que conforman la unión.

El artículo 56 de la Constitución Federal establece que el Senado de la República se compone de 128 miembros, es decir, cuatro por cada una de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal.

De estos cuatro Senadores, dos son electos por el principio de mayoría relativa y uno es asignado a la primera minoría, es decir, al candidato del partido que haya ocupado el segundo lugar en la elección correspondiente. Así mismo, cada Partido Político registra en cada entidad federativa una lista con dos fórmulas de candidatos, cada una integrada con un candidato a Senador propietario y otro candidato de Senador suplente.

Una vez realizada la elección obtienen la victoria las dos fórmulas que hayan alcanzado mayor votación, y el partido político que haya alcanzado la mayor cantidad de votos sin haber ganado la elección se beneficia con el tercer Senador propietario y su suplente.

Los 32 Senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, por medio del sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal, que comprende la totalidad del territorio Nacional.

Los requisitos para ser Senador son los mismos que para ser Diputado, exceptuando el requisito de la edad, pues para ser Senador se requiere de por lo menos 25 años cumplidos el día de la elección.<sup>28</sup>

Existen algunas reglas comunes a los Diputados y a los Senadores, tales como la no reelección inmediata, la calificación electoral a la que son sometidos a cargo del Instituto Federal Electoral, la protección que les otorga la ley la cual impide que durante el tiempo que desempeñen sus funciones puedan ser acusados por ciertos delitos (inmunidad o fuero constitucional), la incompatibilidad con el desempeño de otros cargos y las reglas sobre inasistencia.

### **3.6 INTERACCIÓN ENTRE EL PRESIDENTE Y EL CONGRESO**

El sistema Parlamentario y el Presidencial realizan de diferente manera cada uno, las relaciones entre si de los poderes legislativo y Ejecutivo.

En el sistema Parlamentario la actuación del Ejecutivo esta subordinada a la dirección de las Cámaras. Como ya hemos mencionado, el parlamentarismo es un sistema europeo, gestado en Inglaterra, generado de forma espontánea, como respuesta a las relaciones (cambiantes a través del tiempo) del Parlamento con una dinastía que el mismo había llevado al trono, mismo que fue posteriormente adoptado como esquema por otros países del continente, alcanzando incluso en Francia los lineamientos de la teoría.

Este sistema busca que el ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, la cual se manifiesta a través del Parlamento, el cual se supone es representante de aquél.

---

<sup>28</sup> Artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello el Jefe de Gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento, pues un Gabinete nombrado de esta forma debe obrar con la mayoría parlamentaria (y así de acuerdo con la mayoría del pueblo) y es precisamente ese gabinete el único responsable de los actos del Ejecutivo frente al Parlamento y la opinión pública. Esto tiene una razón lógica, pues, si el Jefe de Gobierno no es responsable de designar a sus ministros ni tampoco puede ejercer las funciones de gobierno, sería injusto que la responsabilidad política la asuma él y no el propio gabinete.

Cuando el gabinete deja de representar al pueblo debe responder ante el Parlamento y la opinión pública, mientras tanto el Jefe de Gobierno permanece inmune, irresponsable e inmutable políticamente a dichos cambios.

Sin embargo, cuando las posiciones del Ejecutivo y del Parlamento son irreconciliables, el Jefe de Gobierno tiene la posibilidad o facultad de apelar directamente al pueblo, por medio de la disolución de la Cámara popular y la convocatoria a elecciones, en los comicios el pueblo decide entre apoyar la política del Parlamento o la del Ejecutivo. Es esta posibilidad del Ejecutivo, lo que nivela la balanza del poder entre el Ejecutivo y el Parlamento dentro del sistema Parlamentario, pues en caso de no existir el Ejecutivo tendría que subordinarse sin condición a la voluntad de la asamblea, lo que llevaría a un absolutismo congresional.

El Parlamentarismo presume de la existencia de partidos políticos altamente organizados y una amplia cultura cívica, pues si careciera de estos se destruiría hasta las raíces el sistema. El Parlamentarismo es entonces, cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición, es lamentablemente, un sistema casi utópico en los regímenes de caudillaje Latinoamericano (lo que tiene que ver con la historia de cada pueblo, pues dependiendo de ella es la cultura y sociedad de cada país, y como todos sabemos la historia europea es muy diferente a la

Latinoamericana, por lo que no pueden operar con igual éxito las mismas estrategias políticas).

Por el contrario, en el sistema Presidencial el Ejecutivo goza de independencia en la dirección política, en éste sistema, el Ejecutivo encuentra el marco idóneo por excelencia para ser independiente de la asamblea deliberante.

Así mismo, el Jefe de Gobierno designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los Secretarios de Estado, sin la obligación (como en el Parlamentarismo) de que tengan que permanecer al partido mayoritario del Congreso.

Otra diferencia trascendental entre el sistema Presidencial y el Parlamentarismo, radica en el hecho de que dentro del sistema Presidencial, los actos de los Secretarios de Estado, son de origen, actos del Jefe de Gobierno, pues recordemos que estos obran exclusivamente en representación de éste. El Presidente no necesita contar con la aprobación de los miembros del Gabinete para ejecutar sus actos, y el único responsable constitucional de los actos del Ejecutivo, es él mismo.

En conclusión, dentro del sistema Presidencial no hay subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, incluso al gozar de facultades como la de convocar a sesiones extraordinarias, la de iniciar y vetar leyes, el Ejecutivo adquiere cierta superioridad frente el Legislativo. Situación que lograría su equilibrio con el fortalecimiento del Poder Legislativo, lo cual podría llevarse a cabo con la instauración de instituciones políticas que propicien una mayor participación del Legislativo en las funciones del Ejecutivo (siempre respetando su espacio), que obliguen a ambos poderes a trabajar juntos, a negociar acuerdos, etc.; dichas instituciones serán tema de análisis en los capítulos subsiguientes.

“Una gran democracia debe progresar  
o pronto dejará de ser:  
o grande o democracia”.  
Theodore Roosevelt

## **CAPÍTULO IV**

### **EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO**

Para poder comprender verdaderamente nuestro actual sistema Presidencial, es necesario conocer y entender primero nuestra historia, los distintos sistemas de gobierno que rigieron en el territorio nacional a lo largo de su vida, por lo que a continuación haré un repaso sobre el tema, dividiendo nuestra historia en los principales sistemas políticos que rigieron en nuestro país.

#### **4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

##### **4.1.1 Época Precolonial**

Es realmente muy poco lo que sabemos de nuestro derecho indígena anterior a la conquista, esto se debe principalmente a que el derecho indígena tenía un carácter principalmente consuetudinario, por lo que al no estar escrito provocó que se fuera perdiendo con el paso del tiempo.

Así mismo, debemos de recordar que durante la conquista, los recién llegados españoles se afanaron en destruir el derecho imperante hasta antes de su llegada, esto con la intención, de hacer más fácil su dominación sobre la población que intentaban conquistar.

Por todo esto, es que es que sabemos muy poco de nuestro derecho indígena precolombino, lo que es realmente una pena, pues debemos de estar concientes de que gran parte de la riqueza de un pueblo se encuentra en su historia, misma que en nuestro caso, hemos perdido irremediabilmente, gran parte de ella.

Pese a lo anterior, aún contamos con algunas fuentes para conocer el derecho indígena anterior a la conquista, las cuales son principalmente tres: las pocas fuentes escritas existentes llamadas *Códices*; los sitios arqueológicos y las crónicas que de esta etapa se escribieron durante los primeros años de la dominación española, las cuales fueron escritas tanto por españoles como por indígenas, en base a estas fuentes de información es que se ha logrado conocer un poco del derecho precolonial existente en nuestro territorio.

### *EL CALPULLI*

El *Calpulli*, era la base de toda la organización política, social y jurídica, durante el periodo que nos ocupa; los cuales pueden ser definidos como “núcleos de población pequeños y ágiles con una profesión común a todos sus miembros, a los cuales se les denominó en náhuatl, como *calpulli*”.<sup>29</sup>

El *calpulli*, como persona moral era el titular de la tierra laborable, la cual les era entregada para su explotación en parcelas a los jefes de familia, a través de una especie de arrendamiento o comodato, así mismo servía para lograr un control fiscal y religioso. Este era gobernado por un consejo de ancianos, el cual era presidido por el *techcauch*. Así mismo, el órgano encargado de impartir justicia era llamado *tecalli* o *teccalco*.

---

<sup>29</sup> SOBERANES FERNANDEZ, Jose Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, Porrúa, México 2001, p.31.

Un conjunto de *calpullis* conformaban una unidad política denominada *tlatocayolt*, el cual estaba bajo el mandato del famoso *Tlatoani*, el cual era un gobernante vitalicio con poder político, judicial, militar y religioso, mismo que accedía al cargo de forma hereditaria, pues éste era elegido de entre los hijos del *tlatoani* anterior, según el que consideraban con más capacidades para el cargo.

El *tlatoani* contaba con varios ayudantes que le auxiliaban en el gobierno, tales como el *cihuacoalt*, quien además de auxiliarle en el gobierno, presidía el tribunal supremo; (existían distintos tribunales especializados: para los guerreros, religiosos, estudiantes, sacerdotes y para los asuntos mercantiles); el *tlacatéccalt* y el *tlacochcácal* para los asuntos militares, el *petlacácal* para la recaudación fiscal, etc.<sup>30</sup>

Como mencionamos anteriormente, no existía un derecho escrito, por lo que la ley era aplicada según las formas acostumbradas y esencialmente a discreción de los gobernantes.

#### **4.1.2 La Colonia**

Se le llama derecho colonial, al régimen jurídico que se aplicó en nuestra patria, durante los trescientos años que duró la dominación española.

Desde el comienzo de dicha dominación, las Indias, nombre que por confusión se le dio a América y Asia, quedaron incorporadas a la Corona de Castilla, la máxima autoridad fueron los reyes españoles, (lo cuales, en las colonias era representados por el Virrey), ellos detentaban el poder ejecutivo y, propio de las monarquías de aquellos años, controlaban en su totalidad el poder legislativo y judicial, por lo que no había separación de

---

<sup>30</sup> Ibidem, p. 32



poderes, así las Indias, quedaron sujetas al derecho castellano; lo que trajo múltiples inconvenientes, pues al ser la realidad indiana tan diferente a la castellana del Renacimiento, se hizo necesario dictar una serie de ordenamientos propios para las colonias, los cuales en su conjunto fueron llamados: *derecho indiano*.

Y así fue que las colonias comenzaron a regirse por ambos regímenes legales, el derecho castellano como ley general y el derecho indiano como ley particular; por lo que para resolver una cuestión jurídica se daba preferencia al primero sobre el segundo.

Cabe mencionar que el derecho indiano como tal no existe, pues nunca fue propiamente un sistema jurídico, sino simplemente una forma didáctica de expresarse para englobar todas las normas de derecho colonial español expedidas desde 1492 hasta 1821, por lo que a México se refiere.

Es importante que mencionemos también a las normas de derecho indígena, que aun siguieron vigentes durante esta etapa de la historia mexicana, pues aunque con el paso de los años cada vez se aplicaron menos, existió una disposición expresa en el sentido de que estas debían respetarse en los negocios jurídicos de las Indias, siempre y cuando no fueran contrarias a las leyes fundamentales de la Corona y a la religión.

Entre las diversas formas de expresión legislativa del derecho en aquella época encontramos: la Ley, la Real Pragmática, la Real Provisión, la Real Cédula, la Real Carta, la Real Ordenanza y la Real Instrucción.

Como podemos deducir, en esta etapa México careció de un derecho y régimen jurídico propio, es decir, se encontraba sujeto a un derecho externo, impuesto por la fuerza y al servicio de los conquistadores.

### 4.1.3 La Independencia

En el siglo XVIII surgió un movimiento ideológico que convulsionó el mundo occidental, y a pesar de que en países como Francia e Inglaterra entró con más fuerza que en España, también en esta última se implantó su semilla, a pesar de la dura política de la Inquisición, en las altas capas pensantes de la sociedad hispánica, en ambos lados del Atlántico.

A través de los años que duró la dominación española, los criollos novo hispanos comenzaron a tomar conciencia nacionalista, motivados por un lado por la actitud de las autoridades peninsulares contraria hacia los criollos en lo referente a empleos y funciones para las Indias y por otra parte inspirados por las ideas de la Ilustración y sus postulados.

Aprovechando la gran efervescencia política y social que vivía España (esto debido a sucesos como la invasión francesa, el motín de Aranjuez, la abdicación de Carlos IV, seguida de la de su hijo Fernando VII, la exaltación al trono de José Bonaparte y la guerra de Independencia de España, etc.), fueron las circunstancias idóneas que aprovecharon los criollos, quienes apoyados por el virrey Iturrigaray, plantearon su consideración de que la abdicación de Fernando VII era nula y, por lo mismo, invalida la coronación de Bonaparte, por lo que decretaron que la nación novohispana reasumía su soberanía.

Con la noticia de la abdicación de Carlos IV, en la Nueva España surgieron dos posturas en la sociedad novohispana, por un lado los criollos (representados fundamentalmente por el cabildo de la Ciudad de México) que querían convocar a una junta con todas las personalidades representativas de las diversas fuerzas políticas del virreinato, que en el fondo solo pretendía que el pueblo “reasumiera su soberanía”, a través de

esos representantes; mientras que, por otro lado, estaban los españoles peninsulares, que se oponían a ello, pues querían mantener los privilegios que la monarquía española les había dado, además de que consideraban que tarde o temprano, ello llevaría a la independencia de la Nueva España.

Curiosamente, el virrey Iturrigaray se manifestó a favor de los criollos, según parece con el oculto interés de ser proclamado Rey de estas tierras, o bien salvarse de las responsabilidades de las corruptelas y abusos que le caracterizaron durante su prolongada administración.<sup>31</sup>

Fue así como el virrey Iturrigaray, el 9 de agosto de 1808, convocó a una Junta General del Reino, con el propósito de tratar los graves asuntos que la nación reclamaba ante los sucesos de España. Dicha junta se conformó por 82 miembros, entre los que destacan: la Real Audiencia de México, el arzobispo y su Cabildo Catedral, el Tribunal de la Inquisición, el Consulado de la Capital, nobleza, clero y gobernadores de las parcialidades de indios y sobre todo el Ayuntamiento de la muy noble, muy leal e imperial ciudad de México. Durante la reunión el licenciado Francisco Primo de Verdad afirmó que habiendo desaparecido el gobierno metropolitano, el pueblo, fuente y origen de la soberanía, debería reasumirla para depositarla en un gobierno provisional; dicha propuesta fue inmediatamente impugnada por el inquisidor decano, Fernando de Prado y Ovejero (con el apoyo de los peninsulares), asegurando que el principio de la soberanía popular era una herejía, ante esta situación la reunión concluyó en malos términos y sin lograr un acuerdo.<sup>32</sup>

Ante esta situación, el virrey Iturrigaray convocó a dos juntas más (la primera en día 31 del mismo mes y año y la segunda el 7 de septiembre siguiente), las cuales tuvieron los mismos resultados que la primer junta,

---

<sup>31</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, Porrúa, México 2001, p. 81.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 82

por lo cual, los españoles peninsulares muy alarmados se levantaron en armas la noche del 15 de septiembre del mismo año acaudillados por Gabriel de Yermo, logrando apoderarse al virrey Iturrigaray, hacerse del poder y poner como autoridad interina al anciano mariscal Pedro Garibay, quien quedo sujeto a los designios de los españoles peninsulares, ordenándose la detención de los principales líderes criollos, la mayoría de ellos murieron misteriosamente en las prisiones donde se hallaban detenidos.

A pesar de todo esto, los españoles peninsulares, no pudieron frenar a “los ilustrados” quienes bajo varios caudillos como el Cura Hidalgo, Don José Ma. Morelos, Ignacio López Rayón, etc.; llevaron a cabo la lucha de Independencia, en la cual los realistas (partidarios de la monarquía) y liberales criollos se enfrentaron arduamente por el control del gobierno de la Nueva España, esta lucha culminó el 27 de septiembre de 1821, día en que los insurgentes pusieron fin a la vigencia de la Constitución de Cádiz y proclamaron la independencia nacional.

#### **4.1.4 México Independiente**

En los primeros años del México independiente el país se encontraba sumido en una gran efervescencia política y social, esto debido a los muchos años de guerra independentista y las pugnas que existían entre los diferentes grupos políticos. Fue así, que los principales líderes de aquellos años se encontraron ante la necesidad de implementar un orden normativo que impusiera control y estabilidad en el naciente país.

En el artículo 15 del Plan de Iguala se estableció que todos los ramos del Estado y empleos públicos subsistirían hasta nuevo aviso. Así mismo, en los Tratados de Córdoba se estableció que una vez independizado el país, se gobernase interinamente conforme a las leyes existentes, en todo

lo que no fueran contrarias a ambos textos legales y mientras se fueren expidiendo las leyes nacionales.

Así mismo, el primer Congreso constituyente, por decreto del 26 de febrero de 1822, confirmó a todos los tribunales y justicias establecidas, con carácter interino, para que continuasen administrando justicia según las leyes vigentes.

El problema surgió cuando hubo que precisar cuales eran las leyes vigentes en el México del 27 de Septiembre de 1821, su orden de prelación y el lugar que en el mismo ocupaban los ordenamientos que las autoridades de la reciente nación iban dictando (pues recordemos que durante todos los años que duró la lucha de independencia fueron dictados numerosos ordenamientos legales que tuvieron poca o nula aplicación); pues no existía ninguna norma legal que estableciera tal orden de prelación, lo cual fue labor de la doctrina. José Maria Álvarez y los demás autores de la época establecieron el siguiente orden:

- 1.- Decretos dados por los Congresos Mexicanos;
- 2.- Decretos dados por las Cortes de España, publicados antes de declararse la independencia.
- 3.- Reales disposiciones novísimas aún no inscritas en la recopilación.
- 4.- Leyes de la Recopilación, primero las mas modernas.
- 5.- Leyes de la Nueva Recopilación.
- 6.- Leyes del fuero Real y Juzgo.

7.- Estatutos y fueros municipales de cada ciudad, en lo que no se oponían a Dios, a la razón y a las leyes escritas.

8.- Las partidas en lo que no estuvieren derogadas.

Cabe mencionar, que durante los primeros 50 años de vida independiente, México estuvo inmerso en graves problemas (tales como guerras, alzamientos, pronunciamientos, invasiones extranjeras, etcétera, que realmente los líderes de aquellos años tuvieron poco tiempo de pensar en la legislación ordinaria, por lo que basta decir que durante ese primer medio siglo continuo la inestabilidad legal en México.

#### **4.1.5 El Constitucionalismo Mexicano**

Fue el ex jefe realista Agustín de Iturbide, con su entrada triunfal a la ciudad de México, el día 27 de septiembre de 1821, quien logró por fin consumir la tan anhelada Independencia de México.

Previamente, se habían firmado dos documentos fundamentales que sirvieron de base jurídica a la joven nación: el *Plan de Iguala* (proclamado por Iturbide), y poco tiempo después los *Tratados de Córdoba*, suscrito este por el mismo Iturbide y el recién nombrado Virrey de la Nueva España Don Juan O' Donojú, quien (al darse cuenta de lo avanzado de la Independencia y por sus ideas liberales), reconoció la autonomía de la Nueva España y llegó a un acuerdo con Iturbide.

En realidad, este último documento venía a establecer de forma más detallada todos aquellos presupuestos contenidos en el Plan de Iguala, sus principales puntos eran los siguientes: se reafirmaba el carácter de monarquía moderada en tanto el Constituyente dispusiera la conducente, la

Corona se ofrecería a Fernando VII o a alguien de su familia, hablaba también de los órganos de gobierno, como la Junta Provisional Gubernativa, la Regencia del Imperio y por supuesto las Cortes Constituyentes. Iturbide procedió a nombrar a los miembros de la Junta Provisional Gubernativa y el 15 de noviembre de ese mismo año la Junta publicó el decreto de convocatoria al Congreso Constituyente.

Dicho Congreso Constituyente tuvo una composición muy plural, ya que prácticamente todas las fuerzas del país estaban ahí representadas. Sin embargo, la falta de experiencia de los Diputados hizo que se enfrascaran en discusiones irrelevantes y que no entrarán al fondo real de la cuestión. Estando así las cosas, Iturbide (apoyado por el ejército de Celaya) se proclamó Emperador, siendo coronado el día 29 de julio de 1822, en la Catedral Metropolitana.

Este convocó un nuevo Congreso integrado por los Diputados que le eran leales, expidiendo este último el *Reglamento Provisional del Imperio*. Mientras tanto Antonio López de Santa Ana, Nicolás Bravo y Vicente Guerrero (por separado) se levantaron en armas contra el Emperador, no quedándole otro remedio a Iturbide más que el exilio.

Estando así las cosas, se encargó el Poder Ejecutivo a un triunvirato, el cual de inmediato convocó a un nuevo Congreso Constituyente y se sentaron las bases de la que sería la tan anhelada nueva Constitución, en lo que se llamó *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*. Debido a la gran efervescencia política, urgía redactar un texto fundamental que sirviera de base legal a la unión, el cual fue promulgado el 31 de enero de 1824, con el nombre de *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*. En ese mismo año, se comenzó a discutir el proyecto de Constitución, la que se aprobó el 3 de octubre de ese año con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha Constitución estuvo vigente hasta el 23 de octubre de 1835, fecha en que el Congreso, dominado por conservadores, promulgó una nueva ley suprema de corte centralista, las llamadas *Leyes Constitucionales de 1836*, las cuales fueron sustituidas por las *Bases Orgánicas de 1843*, ambas de corte centralista y conservador.

Durante los siguientes años el país se enfrascó en continuas luchas por el poder, mismas que trajeron como resultado el cambio de régimen de conservador a liberal y viceversa, según el grupo que detentara el poder en el momento; y tuvieron vigencia múltiples ordenamientos legales.

Fue hasta el año de 1859 en que tras la renuncia del Presidente Comonfort, el gobierno constitucional fue asumido por Benito Juárez y este desde Veracruz expidió el *Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación*, que contenía su programa para la reforma, además emitió abundante legislación, la cual recogía los principales puntos del ideario liberal mas avanzado, dicha legislación pasó a la historia con el nombre de *Leyes de Reforma*, entre ellas destacan:

- Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, del 12 de julio de 1859.
- Ley del Matrimonio Civil, del 23 de julio de 1859.
- Ley Orgánica del Registro Civil, del 28 de Julio de 1859, que contiene la Ley sobre el Estado Civil de las Personas.
- Decreto del gobierno que declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos, del 31 de julio de 1859.
- Decreto del gobierno que declara que días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia, del 11 de agosto de 1859.
- Ley sobre libertad de cultos, del 4 de diciembre de 1860.



- Decreto del gobierno que declara que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, del 2 de febrero de 1861.

- Decreto del gobierno que declara la extinción en toda la República de todas las comunidades religiosas, del 26 de febrero de 1863.

Terminada la Guerra de Reforma, los conservadores ante su derrota, acudieron al Emperador francés Napoleón III, pidiendo su ayuda a fin de establecer en México una Monarquía, al frente de la cual se pondría a un príncipe europeo, precisamente al hermano del Emperador de Austria-Hungría. Fue así como el 10 de abril de 1864 Maximiliano de Habsburgo (quien tenía ideas liberales) aceptó la Corona de México e hizo dos ofrecimientos: el establecimiento de instituciones liberales, por un lado, y el establecimiento de un régimen liberal por el otro; además de que aceptaba la nacionalización y desamortización de los bienes del clero.

Pese a las buenas intenciones del Emperador, el bando liberal continuo con su lucha, pidieron ayuda a los Estado Unidos, país que presionó a Napoleón III para que terminase la invasión a México, además de que mandaron armamento para la causa de Juárez. Con este apoyo el Imperio sucumbió rápidamente, el cual quedo aniquilado definitivamente con la toma de Querétaro.

El 15 de julio de 1867 Juárez entró a la ciudad de México, restableció la Constitución de 1857 y aplicó las Leyes de Reforma. Su gobierno duró hasta 1872, año en que falleció en Palacio Nacional, donde tenía su residencia, victima de angina de pecho.

Tras la muerte de Juárez, asumió la Presidencia de la República Sebastián Lerdo de Tejada, en cuya administración hubo dos serias reformas a la Constitución: en la primera se elevo a rango constitucional las *Leyes de Reforma*, que habían permanecido al margen de la Constitución,

ya que contravenían varios de sus artículos; la segunda realizó varias reformas con respecto al poder Legislativo en lo referente al restablecimiento del Senado, a la elección e instalación del Congreso, sobre la iniciativa y formación de leyes, las facultades del Congreso en general y sobre la Comisión Permanente.

Sin embargo, las luchas por el poder continuaban, fue así que ante el intento de reelección de Lerdo de Tejada, en 1876 Porfirio Díaz se levantó en armas con el *Plan de Tuxtepec* (bajo el lema de la No Reección), logrando derrocar al gobierno. El régimen porfirista comenzó en 1876 y concluyó en 1910, periodo en el cual la nación entró en una calma impuesta por la dura política porfirista y se acrecentó aún más la desigualdad social. Con el inicio de la Revolución de 1910 y el ascenso de Francisco I. Madero a la presidencia, tuvo lugar la última reforma de la Constitución de 1857, que estableció la no reelección respecto al Presidente y al Vicepresidente de la República y la de los gobernadores de los Estados, en los artículos 78 y 109.

### **La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**

Tras el asesinato de Madero, Victoriano Huerta quedó al frente del Ejecutivo de la nación, sin embargo, debido a la forma tan desleal en que accedió al poder, surgieron múltiples movimientos armados, como el de Venustiano Carranza, el de Francisco Villa en el Norte, el de Emiliano Zapata en el Sur, etc.

Una vez derrocado el usurpador Huerta, Carranza contempló la necesidad de restablecer la vigencia de la Constitución de 1857, sin embargo, su restablecimiento y reforma por medio del mecanismo que ella misma contemplaba hubiera significado gran demora y menoscabo en el beneficio de las reformas sociales que se pretendían; por lo cual Carranza

expidió el Decreto de Reforma al Plan de Guadalupe, el que contenía la convocatoria a un Congreso Constituyente que estaría integrado por los representantes de los Estados y excluyendo de él a aquellos que hubieran colaborado con alguna de las facciones opositoras al movimiento constitucionalista.

En Congreso Constituyente se instaló en Querétaro e inició labores el 21 de noviembre de 1916. Se formaron dos Comisiones de Constitución, pero por el exceso de trabajo hubo necesidad de formar otra más.

Se introdujeron algunos principios en materia de organización política y cambios en lo referente a las relaciones iglesia-Estado. Se llevó a cabo una reforma trascendental en materia laboral, para lo cual se conformó una Comisión especial para la elaboración del capítulo sobre la materia y finalmente se sancionó el proyecto como artículo 123. En materia agraria surgió una iniciativa sobre el artículo 27, para el que también se formó una Comisión especial para la elaboración del proyecto.<sup>33</sup> Se incluyó una parte dogmática dedicada a los derechos humanos y por primera vez en la historia de la humanidad se incluyeron los llamados *Derechos Sociales*.

## **4.2 EL PRESIDENTE**

El jurista Rafael de Pina Vara define el vocablo Presidente como "*aquella persona que ostenta el encargo de Jefe de Estado en las Repúblicas*".<sup>34</sup>

En la República Mexicana el titular del poder Ejecutivo de la Unión, de acuerdo con el numeral 80 de nuestra Carta Magna vigente, se deposita en un sólo individuo al que en la misma legislación federal se le da la

---

<sup>33</sup> SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, Porrúa, México 2001, p. 163.

<sup>34</sup> DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México 2001, p. 415.

denominación de “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, así mismo, también es llamado Presidente de la República o Presidente de México.

En esta institución jurídica gubernamental descansan gran parte de las tareas de gobierno de la república mexicana, circunstancia que la hace una institución sumamente compleja, la cual vale la pena conocer a profundidad, en este capítulo haremos una radiografía de los diferentes elementos que integran la citada institución.

#### **4.2.1 Integración, Acceso y Duración del Encargo**

Según el artículo 80 de la Constitución Política de México, en México “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, al que se le denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”<sup>35</sup>.

Y es así como el constituyente de 1917 implantó en nuestro país la figura de un Ejecutivo Unipersonal, que como su nombre lo indica, reside en una sola persona, pues a diferencia del Poder Legislativo que reside en un cuerpo colegiado, el poder que ejecuta las leyes debe depositarse en una sola persona, pues el constituyente consideró que al hacer la ley se requiere tiempo suficiente para pensar, reflexionar, debatir, consultar, etc.; pues por su naturaleza de generalidad y permanencia es necesario que la ley sea resultado de un proceso madurado y seguro.

Sin embargo, esta circunstancia no es necesaria al momento de ejecutar las leyes, pues una vez que existe la normatividad, su aplicación debe ser rápida y enérgica, pues a diferencia que en la creación, el titubeo y retraso en la aplicación de la ley genera consecuencias nefastas en la

---

<sup>35</sup> Artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sociedad, es decir, su aplicación “...no admite lugar a discrepancias de opiniones o debates, sino unidad en la decisión y en la acción, por eso el poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración”.<sup>36</sup>

Es importante que diferenciamos muy bien al Presidente de la República de los Secretarios de Estado, pues de ninguna manera debemos considerar que ambas figuras detentan juntos el Poder Ejecutivo, pues los Secretarios de Estado, tal como establece el artículo 90 Constitucional “La Administración Pública Federal... distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado...”<sup>37</sup>; son simples auxiliares o subordinados del Presidente, y cuyos actos legalmente son imputables al titular del Poder Ejecutivo.

#### **4.2.2 Requisitos**

El artículo 82 de la Constitución Federal, en sus siete fracciones, establece los requisitos necesarios para poder ser Presidente, los cuales examinaremos a continuación:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años.***

Como podemos observar, en la citada disposición se exige como requisito indispensable la calidad de mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos por nacimiento, desde el 31 de diciembre de 1999, se reformó este artículo abriendo la posibilidad a que el aspirante sea hijo de padre o madre extranjeros con más de 20 años de residencia en el país.

---

<sup>36</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 2003, p. 446

<sup>37</sup> Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, el jurista Felipe Tena Ramírez, comenta lo siguiente: *“solo un nacionalismo excesivo, que en general no admiten las constituciones de otros países, puede explicar la exigencia de que los padres del Jefe del Ejecutivo sean mexicanos por nacimiento y no por naturalización; nuestra historia no justifica la presencia de este requisito, pues nunca se ha dado el caso de que a través de un Presidente, hijo de padres extranjeros, ejerza influencia en los destinos de México, el país de origen de los padres”*<sup>38</sup>.

En lo personal no concuerdo con esta opinión, pues si bien nunca se ha dado en la historia mexicana el supuesto aducido por Felipe Tena Ramírez, si hemos tenido innumerables acontecimientos dañinos para la nación comandados por personas extranjeras, sin dejar a un lado el hecho de que, esta disposición tiene su origen no en un nacionalismo excesivo, sino más bien en la necesidad de asegurarse de que en el Jefe del Ejecutivo existan los valores culturales, políticos y de identidad nacional suficientes para garantizar el desempeño patriótico de sus responsabilidades.

Además de esto, como es lógico, se exige el tener la calidad de ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos, pues para poder cumplir enteramente con el cargo es necesario que el Jefe del Ejecutivo cumpla con este requisito, pues en caso de que el Presidente no gozara de sus derechos políticos estaría impedido de realizar algunas funciones de vital importancia para el cargo, además de que esta incapacidad sería resultado de la comisión de algún delito o una incapacidad mental grave que afectaría su desempeño en el cargo.

---

<sup>38</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 2003, p. 446.

**II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.**

En este apartado resalta el hecho, de que la ley establece una edad mínima que considera necesaria para hacer frente a las responsabilidades del cargo en cuestión, sin embargo, no establece una edad máxima para ocupar el cargo, lo cual sería conveniente, pues la Jefatura del Ejecutivo conlleva una presión y carga de trabajo considerables, los cuales no pueden ser cubiertos por una persona de edad avanzada.

**III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días interrumpe la residencia.**

Este requisito como la mayor parte de nuestra legislación, tiene un antecedente histórico, pues con esta disposición el legislador intentó prever lo ocurrido durante la Presidencia de Santa Ana, quien en incontables ocasiones tuvo que ser llamado del extranjero para ocupar la Presidencia; así mismo, por el hecho de que la permanencia en el país facilita que el futuro Presidente tenga conocimiento de las necesidades de la sociedad mexicana, así como evitar una posible influencia extranjera<sup>39</sup>.

**IV. No permanecer al Estado Eclesiástico ni ser ministro de culto.**

Esta disposición tiene su origen en los numerosos roces que tuvo el Estado mexicano con la Iglesia Católica (verbigracia durante la dominación Española, el Imperio de Maximiliano, la Guerra Cristera, etc.); experiencias que culminaron en que el Constituyente de Querétaro (siguiera el ejemplo de las Leyes de Reforma) y considerará necesario prohibir a las

---

<sup>39</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 2003, p. 447.

instituciones religiosas participar activamente en la vida política del país, evitando con esto la manipulación de los ciudadanos a través de sus valores religiosos para influir en el resultado de la elección; y por otra parte, impedir el incremento del poder de las asociaciones religiosas, que antaño causo tanto daño a la nación.

- V. No estar en servicio activo, en caso de permanecer al Ejército seis meses antes del día de la elección.**
- VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República ni Gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto al menos seis meses antes del día de la elección.**

Estos requisitos los vemos aparecer varias veces en nuestra Carta Magna, como es el caso de los cargos de Secretario, Subsecretario de Estado, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República o Gobernador de algún Estado; esto con el fin de evitar que altos funcionarios de Gobierno utilicen su poder político y/o militar para influir en los resultados de la elección.

Sin embargo, esta disposición no tiene una aplicación exacta, pues sólo es cumplida en el caso de Presidente electo popularmente, no siendo considerada en los casos de Presidente Interino, Provisional o Sustituto, como lo fue en los casos de la designación de el Licenciado Portes Gil y el General Abelardo L. Rodríguez, quienes ocuparon el cargo de Secretarios de Estado inmediatamente antes de la elección (no importa si la elección fue popular o de una asamblea de representantes, pues la ley no hace distinción al respecto); dicha falta de aplicación de la ley es grave, pues como los políticos han obviado este requisito abren la posibilidad de que se obvien otros como el de nacionalidad, edad, etc.; en todos los casos que



llegaran a presentarse de Presidentes Interinos, Provisionales o Sustitutos, siendo aun mayor el riesgo de que su poder político influya en la elección de una reducida asamblea que de toda la ciudadanía.

***VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad que establece el artículo 86.***

Este requisito se refiera a la prohibición de ocupar el cargo de Presidente de la República en más de una ocasión, el cual es uno de los requisitos más debatidos en la actualidad, pues mientras algunos sostienen su eficacia, otros la consideran retrógrada y castrante para la continuidad de planes de gobierno que han resultado eficaces.

Debemos entender que las leyes de cada pueblo son un reflejo de su historia, y en esta disposición legal es más notorio que en ninguna otra. Pues a lo largo de nuestra historia México a padecido los nocivos efectos de numerosas dictaduras que han perjudicado en lo más hondo a la sociedad mexicana, pues la recurrente tendencia en nuestro país de querer perpetuarse en el poder de los que han detentado el Poder Ejecutivo (desde Santa Ana, Álvaro Obregón, Porfirio Díaz, Anastasio Bustamante hasta Benito Juárez y Lerdo de Tejada), justifican el hecho de que el Constituyente de Querétaro haya querido impedir esta circunstancia con esta disposición.

La cual vista desde otro punto de vista es antidemocrática, pues en un régimen democrático los ciudadanos deben de tener la libertad de elegir a las personas que consideren más aptas para el cargo en cuestión, incluso si estas ya lo han tenido y han dado excelentes resultados.

Sin embargo, la historia ha demostrado que dicha disposición es incapaz de contener esta tendencia de querer perpetuarse en el cargo, pues esta tiene sus raíces en vicios de la cultura y civismo mexicanos, pues muchos son los casos en que los Presidentes que obtienen el poder suficiente han modificado esta disposición para poder extender su periodo Presidencial, como son los casos de Porfirio Díaz quien se levantó en armas contra el gobierno de Lerdo de Tejada con el principio de “No Reelección”, paradójicamente, una vez que el General Díaz alcanzó la titularidad del Poder Ejecutivo, modificando la Constitución logró perpetuarse en el por más de tres décadas; casos similares ocurrieron con los Presidentes Santa Ana, Obregón, Benito Juárez, etc.; los cuales con o sin éxito lograron modificar la Constitución a su favor, para poder perpetuarse en el cargo.

Con sus alcances y limitaciones consideramos que la sociedad mexicana es aún muy sensible a la posibilidad de una reelección Presidencial (pues aún esta muy reciente la aciaga dictadura del General Porfirio Díaz), por lo que consideramos que en este momento es un medio eficaz de dar seguridad y estabilidad política a la ciudadanía mexicana, protegiendo nuestra todavía débil democracia.

#### **4.2.3 Elección**

Nuestras primeras Constituciones se inclinaron por la elección indirecta del Presidente. La Constitución de 1857 constituyó un procedimiento *indirecto en primer grado y en escrutinio secreto*, además las leyes electorales de 1857 y 1901, establecieron la existencia de un elector por cada quinientos habitantes, los cuales tenían la facultad de votar por el Presidente de la República.

Entre las reformas que Comonfort pensaba hacer a la Constitución de 1857, se encontraba la de la elección de Presidente de la República; sin embargo, dicho sistema indirecto prevaleció en nuestro país hasta la llegada de nuestra actual Constitución, que cambió aquel sistema por el de elección directa del Presidente, tal como lo propuso Venustiano Carranza.

Es importante resaltar, la gran ventaja que tiene el sistema de elección directa sobre la elección indirecta, pues en el sistema indirecto se han dado casos en que han llegado al poder los candidatos que no obtuvieron el mayor número de votos (como sucedió en las elecciones estadounidenses de 1876 y 1888, país en que dicho sea de paso, se ha analizado la posibilidad de cambiar su sistema de elección indirecta por el sistema de elección popular).

El único peligro que podría tener la elección directa sería que podría propiciar el pluripartidismo y surgimiento de múltiples candidaturas, y que llegará al poder un Presidente con un mínimo alarmante de votos. En México este problema se ha previsto al restringir la validez legal de un Partido Político a que tengan un mínimo de representatividad.

Al respecto se podría proponer que el Presidente debe ser electo por un porcentaje mínimo de votos, que podría ser el 50% de los votos computados, y en caso de que ninguno de los candidatos lo logrará, se procedería a una segunda vuelta entre los dos que hubieren logrado los porcentajes más altos, tal y como ya ocurre en diversos países<sup>40</sup>.

Nuestra Carta Magna establece que el Presidente de la República sea elegido a través de una elección directa por todos aquellos que tengan calidad de ciudadanos de México, dura en su encargo 6 años (lo cual como

---

<sup>40</sup> CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, México 2004, p. 50.

veremos más adelante tiene resultados negativos), a partir del 1° de Diciembre del año de la elección.

En el proceso electoral respectivo, el Instituto Federal Electoral, tiene la obligación realizar el computo de la elección presidencial, en cada uno de los distritos electorales uninominales<sup>41</sup>, si en dicho proceso electoral existen inconformidades acerca de la validez o transparencia de la elección, el encargado de conocer de dichas inconformidades es el Poder Judicial de la Federación, por medio del Tribunal Electoral, las cuales son resueltas en única instancia por la Sala Superior del citado Tribunal, la cual además tiene la facultad de realizar el computo final de la elección, hacer la declaración de validez de la misma y de nombrar Presidente electo al candidato que haya obtenido el mayor número de votos en la elección; tal declaración es definitiva e inimpugnable, una vez agotada esta etapa, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión debe emitir un Bando Solemne por medio del cual da a conocer a la población mexicana la declaración emitida por el Poder Judicial de la Federación de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, el Presidente electo toma posesión ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, rindiendo la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Léase artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>42</sup> Artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **4.2.4 La Sucesión Presidencial**

##### **Ausencias Temporales**

Es importante distinguir entre la ausencia temporal del territorio nacional del Presidente sin que deje su encargo (como es el caso de las visitas a otros países que han realizado los Presidentes Zedillo, Fox y Calderon Hinojosa, con el propósito de acudir a Cumbres de Estado o promover acuerdos internacionales benéficos para el país); de los casos en que, por encontrarse impedido para desarrollar sus actividades, se amerite el nombramiento de otra persona para desempeñarlo (verbigracia, cuando el entonces Presidente Vicente Fox fue intervenido quirúrgicamente).

En el primer caso, la Constitución Federal, en el artículo 88, establece que se requiere permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, sin que sea necesario hacer nombramiento de sustitución. En el segundo supuesto, se debe solicitar licencia al Congreso de la Unión y si este no está reunido, a la Comisión Permanente. En caso de que el Congreso se encuentre sesionando y decide otorgar la licencia, se erigirá en Colegio Electoral y nombrará Presidente interino, el cual tendrá el encargo de suplir temporalmente al titular.

En caso de que sea la Comisión Permanente la que se encuentre integrada al momento de la solicitud de licencia, esta podrá otorgarla y nombrar al interino, siempre y cuando la ausencia no exceda de treinta días; en caso contrario, tiene el deber constitucional de convocar al Congreso de la Unión para que reunido en sesión extraordinaria otorgue la licencia y nombre al interino.

Todo lo respectivo a las ausencias temporales del Presidente de la República Mexicana, se encuentra previsto en los artículos 73, 79 y 85 de nuestra Constitución Federal.

### **Ausencias Definitivas**

En caso de que el titular del Poder Ejecutivo fallezca, quede imposibilitado física o mentalmente para desempeñar el encargo o renuncie por causa grave (la cual corresponde calificar al Congreso de la Unión), nuestra Constitución Federal dispone lo siguiente:

- A) Si el Congreso de la Unión se encuentra sesionando y la ausencia se produce dentro de los dos primeros años del periodo Presidencial, el Congreso, debe constituirse en Colegio Electoral y con un quórum de las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino.

Teniendo además la obligación de dentro de los diez días siguientes al del nombramiento de Presidente interino, de expedir una convocatoria para que se realicen elecciones ciudadanas para elegir un Presidente Constitucional. Debiendo también mediar entre la convocatoria y las elecciones un plazo no menor de catorce meses y no mayor de dieciocho. El Presidente interino debe entregar el cargo al Presidente elegido por los ciudadanos, quien concluirá el periodo correspondiente al Presidente que se ausento en forma definitiva<sup>43</sup>.

- B) Si la ausencia definitiva del Presidente se produce durante los últimos cuatro años del periodo Presidencial y el Congreso de la

---

<sup>43</sup> Todo lo dispuesto al respecto se encuentra regulado en el artículo 84 Constitucional.

Unión se encuentra en sesiones, este órgano tiene la obligación de designar al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo.

En esta hipótesis, el legislador considero necesario no realizar elecciones presidenciales, por lo avanzado del periodo, pues al ya estar en marcha las políticas públicas impuestas por el malogrado Presidente, pudiera causarse un grave perjuicio social y económico al país, al truncar a medio camino los planes económicos y sociales implantados por el gobierno anterior, los cuales aun se encuentra en etapa de maduración.

- C) Si al comenzar un periodo constitucional no se presenta un Presidente Electo o la elección no se hubiere realizado o calificado, el Presidente saliente deberá dejar su cargo el cual será asumido por el Presidente interino que designe el Congreso de la Unión, el cual convocará a elecciones de acuerdo según el procedimiento determinado en el primer caso expuesto.
  
- D) En cualquier caso de los expuestos anteriormente, si el Congreso de la Unión no se encuentra en sesiones, la comisión permanente nombrará a un Presidente Provisional, convocando al mismo tiempo al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que nombre a un Presidente interino o sustituto según lo requiera el caso, el cual recibirá el cargo de manos del Presidente Provisional nombrado por la comisión permanente.

Como se desprende de lo anterior, nuestra Carta Magna establece la figura de cuatro tipos de Presidente, el electo, el sustituto, el provisional y el interino, dependiendo de la forma en que estos acceden al cargo. Hasta el momento dicho mecanismo ha resultado eficaz en la República Mexicana, por lo que no es recomendable un cambio en el mecanismo de sucesión presidencial vigente.

### 1.3 FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República, las cuales son las siguientes:

“Artículo 89:

*I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;*

*II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.*

*III.- Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;*

*IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;*

*V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;*

*VI.- Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;*



*VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;*

*VIII.- Declarar la Guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;*

*IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;*

*X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional del desarrollo; y palucha por la paz y la seguridad internacionales;*

*XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;*

*XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;*

*XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, designar su ubicación;*

*XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos de orden común, en el Distrito Federal;*

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

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

*XVII.- Derogada, y;*

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

*XIX.- Derogada, y;*

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

Como podemos observar, el texto del artículo 89 Constitucional, da la impresión de que el Presidente de la República dispone de un reducido número de facultades constitucionales. Sin embargo, dicha apreciación dista de la realidad; dado que la función primordial del Jefe del Poder Ejecutivo que consiste en *aplicar las leyes que expide el Congreso de la Unión*, es de efectos multiplicadores que se le asignan en otros ordenamientos constitucionales.

A continuación, haremos un análisis de la totalidad de las dichas facultades constitucionales:

### **4.3.1 Facultad de Promulgar Leyes del Congreso**

El acto legislativo concluye en el momento en que la ley emanada del congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, sea porque ya transcurrió el término constitucional para objetarla sin que lo haya sido o porque habiendo sido objetada el Congreso no aceptó dicha objeción o la modificó de acuerdo a dicha objeción.

En cualquiera de los casos anteriores el acto legislativo se convierte en definitivo y perfecto, sin embargo, para que sea obligatorio se requiere que dicha disposición sea promulgada por el Ejecutivo Federal.

El vocablo *Promulgar* etimológicamente significa *llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley*<sup>44</sup>. Es importante que distingamos el acto de promulgar que el de publicar, pues la publicación no es nada más que uno de los componentes de la promulgación, que es el acto en que el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir.

Por medio de la publicación, el acto emanado del Poder Legislativo, se da a conocer a la población, y establece para en el futuro inmediato la presunción de que la ley es conocida por todos, es decir, la Publicación complementa a la Promulgación, pues a falta de la primera, la segunda no adquiere validez jurídica.

Nos encontramos ante una de las bases de la separación de Poderes, pues al Poder Legislativo le corresponde crear la norma, al Poder Ejecutivo le toca llevarla a la práctica, dar fe de la voluntad del legislador y ordenar que se cumpla y se notifique.

---

44

El Veto, es definido como “*la Potestad otorgada por la Constitución al Jefe de Estado, en virtud de la cual puede objetar una ley aprobada por el Congreso de la Unión*”<sup>45</sup>.

Podemos afirmar, que el veto es una de las formas en que el Poder Ejecutivo toma funciones legislativas; pues sea que manifieste objeciones, o sea que manifieste tácitamente su aprobación al no formularlas; el hecho es que su actuación es imperante para que una norma emanada del Poder Legislativo pueda tener vigencia efectiva.

La principal diferencia entre el Veto y la Promulgación consiste en que, en el primero el Ejecutivo tiene una participación activa, es decir, facultad de elección, pues bien puede sumarse a la voluntad del Legislativo o bien puede oponerse a ella; mientras que en la segunda, en la cual el Ejecutivo no tiene ninguna facultad de elección, sino que tiene que acatar la voluntad del Legislativo, sea o no de su agrado.

El Veto definitivo no es recomendable, pues el conceder al titular del Poder Ejecutivo la facultad de posponer indefinidamente la publicación de las leyes, equivale a otorgarle la función legislativa, permitiendo que sobreponga su voluntad a la de la ciudadanía en la declaración de Derecho.

Sin embargo, el Veto suspensivo es necesario, pues puede darse el caso de que el Poder Legislativo pueda separarse de la opinión pública, o expidan leyes imposibles de aplicar en la realidad social vigente, se separen del espíritu de la Constitución, etc.; y en caso de que alguno de estos supuesto se diera, el Ejecutivo de la Unión tiene la posibilidad de suspender la publicación de la ley, hasta en tanto la población manifieste por medio del voto su conformidad o desacuerdo con la voluntad legislativa.

---

<sup>45</sup> PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México 2001, p. 496.

### **4.3.2 Facultad de Ejecutar Leyes**

La ejecución de las leyes forma parte de la actividad administrativa, pero no comprende totalmente esta actividad; pues existen otros aspectos de la Ejecución, como son la Promulgación, la Reglamentación, el ejercicio por parte del Ejecutivo de ciertas facultades constitucionales que no se encaminan a la ejecución directa de una normatividad, tales como dirigir las relaciones diplomáticas, habilitar puertos, establecer aduanas, nombrar a determinados funcionarios Públicos, etc.

Es decir, que la Ejecución no es sólo el mero acto de ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pues también engloba todos aquellos actos que forman parte de ella, pero que también tienen una denominación y un lugar diferente en nuestra Carta Magna, tales como la Promulgación y la Reglamentación.

Por la Ejecución de Leyes, que establece el artículo 89 constitucional, debemos entender “la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la Ley del Congreso. Estos actos tienen su génesis en el momento inmediato después de la promulgación, siguiendo a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo, y terminando en la ejecución material del mandato a cumplir la ley.

### **4.3.3 Facultad Reglamentaria**

Todas las Constituciones que precedieron a la Constitución del 1857, consignaron expresa y claramente la facultad del Jefe del Ejecutivo para expedir reglamentos<sup>46</sup>. Sin embargo, el constituyente de 1857 suprimió de forma inexplicable esta facultad del Poder Ejecutivo, que como mencionamos anteriormente, se venía dando desde constituciones anteriores.

Inexplicablemente, el Constituyente de 1917 no la incluyó, sin embargo, tampoco la prohibió, es decir, no se pronunció a favor ni en contra, existiendo un vacío legal que ha sido interpretado de diferentes formas a través de la vida de nuestra Constitución.

Sin embargo, la necesidad ha obligado a que la doctrina y la jurisprudencia justifiquen y concedan la facultad reglamentaria al Presidente de la República, pues dicha prerrogativa es imprescindible en un régimen constitucional.

Al analizar nuestra Constitución, podemos darnos cuenta de que de ninguna manera rechaza la facultad reglamentaria del Jefe del Ejecutivo, muy por el contrario, en el artículo 92 presupone que los reglamentos existen, pues manifiesta que “...*todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deben estar firmados por el Secretario de Despacho respectivo*”; a pesar de que en ningún otro artículo otorgue la facultad de expedirlos.

Los estudiosos del Derecho han encontrado en la fracción I del Artículo 89 Constitucional, el único sustento legal de la facultad

---

<sup>46</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 2003, p. 464.

reglamentaria del Poder Ejecutivo, la cual establece lo siguiente: “*Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo a la esfera administrativa a su exacta aplicación...*”; y dado que, gramaticalmente proveer significa poner los medios adecuados para llegar a un fin, se puede entender que el Presidente de la República tiene la facultad de implementar los medios necesarios para hacer que se apliquen las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

La importancia en un régimen constitucional como el nuestro, de que el Presidente de la República cuente con facultad reglamentaria, han hecho que la jurisprudencia la justifique, hasta el punto de que hoy en día nadie la discute; gestándose fuera de la Constitución un Derecho consuetudinario, que suple la laguna legal dejada por el Constituyente de Querétaro.

Esta facultad reglamentaria, sólo permite los reglamentos del Ejecutivo que se refieren únicamente a las leyes del Congreso de la Unión, que son las que expresamente menciona la citada fracción, es decir, el Ejecutivo está impedido legalmente para reglamentar preceptos constitucionales, pues estas reglamentaciones son las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, las cuales al ser leyes, deben forzosamente ser expedidas por el Congreso de la Unión.

Así mismo, el Ejecutivo tampoco puede ejercitar su facultad reglamentaria independientemente de toda ley, dado que la característica del reglamento es su subordinación a la ley (al respecto existe una excepción, pues los artículos 10 y 21 constitucionales, establecen que los reglamentos de policía son autónomos); y esta subordinación del reglamento a la ley se debe a que el primero persigue la aplicación de la segunda, es decir, el reglamento no puede ni exceder el alcance de la ley

ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu<sup>47</sup>.

#### **4.3.4 Facultad de Nombrar y Remover a los Funcionarios y Empleados**

El artículo 89 constitucional, en las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII, establece las facultades que en materia de nombramientos tiene el Presidente de la República, las cuales examinaremos a continuación.

##### a) Nombramientos absolutamente libres.

La Constitución faculta al Jefe del Ejecutivo federal a nombrar a su consideración a los Secretarios de Estado, remover libremente a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Esto se debe a que dichos funcionarios son delegados o representantes personales del Presidente en sus respectivas funciones, por lo que deben de contar con la confianza plena del mismo, que se traduce en la libertad para nombrarlos sin intervención de ajena autoridad.

Al igual que su nombramiento, la remoción de funcionarios de este primer grupo, es libre a consideración del Presidente.

##### b) Nombramientos sujetos a ratificación.

El titular del Poder Ejecutivo Federal, tiene la facultad de nombrar a los ministros, agentes diplomáticos, consules generales, Coroneles y

---

<sup>47</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 2003, p. 468.



demás oficiales superiores del ejército y la armada nacional, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, sin embargo, en estos casos, el nombramiento del ejecutivo en estos casos necesita para su validez la aprobación del Senado. Así mismo, puede nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con aprobación de la Cámara de Diputados.

La participación de los dos poderes en la designación de los funcionarios antes mencionados, se debe a que la naturaleza e importancia de sus funciones, que tienen un alto impacto en la justicia, estabilidad y seguridad nacional.

Así mismo, la remoción de estos funcionarios, con excepción de los funcionarios judiciales y los miembros del ejército (que se rige bajo otra ley), mientras la Constitución o las leyes no dispongan otra cosa, es libre a juicio del Presidente, a pesar de que para su nombramiento sea necesaria la aprobación del Senado.

c) Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley.

El artículo 89 constitucional en su fracción II, faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado expresamente en la Constitución o en las leyes. Precepto que fundamentó al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado, fijando al Ejecutivo Federal las condiciones para nombrar o remover a ciertas clases de empleados, numerando además a ciertos empleados llamados de confianza, cuyo nombramiento y remoción son libres por parte de Presidente.

#### **4.3.5 Indulto y Amnistía**

El artículo 89 en su fracción XIV, faculta al Presidente de la República a conceder, con apego a la ley, indultos a los Reos sentenciados por delitos de competencia federal y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

El Indulto es la gracia que el poder público otorga a los condenados por sentencia firme e irrevocable, remitiéndoles toda la pena que se les impuso o parte de ella, o conmutándosela por otra considerada más suave<sup>48</sup>.

Se puede llegar a considerar que el Indulto constituye una interferencia del Poder Ejecutivo en la esfera del poder Judicial, en tanto que invalida los efectos de una sentencia judicial.

Sin embargo, esto no es así, pues la actividad jurisdiccional concluye en el momento en que se declara la Cosa Juzgada, empezando desde ese momento la ejecución de la sanción impuesta, la cual corresponde aplicar al Poder Ejecutivo. Y dado que el Indulto procede una vez que el reo ha sido sentenciado, el indulto no es más que la dispensa que el Poder Ejecutivo hace de su propia ejecución de la pena impuesta por el poder Jurisdiccional. Y dado que el indulto no taca la cosa juzgada ni modifica el proceso jurisdiccional, no se puede considerar que este invada la esfera de competencia jurisdiccional.

El Indulto no es aplicado a capricho del Presidente, este es concedido con observancia a las leyes que rigen la materia, no es pues una institución jurídica discrecional ni arbitraria; pues este es regulado por

---

<sup>48</sup> PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México 2001, p. 319

el Código Penal para el Distrito y Territorios en materia local y para toda la República en materia federal, cuyos artículos 96 y 97 disponen que el indulto se concederá cuando aparezca que el condenado es inocente o cuando haya prestado servicios importantes a la nación; en los delitos políticos, es a juicio del Presidente su otorgamiento.

Al igual que el indulto, la amnistía extingue la sanción, su diferencia radica en que mientras el indulto consiste en un acto de ejecución dirigido a una persona en particular, la amnistía es una disposición con carácter general, que se aplica a todas las personas que encuadren en la situación que se preevé.

Además, la Amnistía, es un acto legislativo (a diferencia del Indulto que es netamente Ejecutivo), que como es obvio, compete al Congreso de la Unión, el cual tiene la prerrogativa de conceder Amnistías por delitos que sean de competencia federal, es decir, la facultad de indultar le corresponde al Presidente, mientras que la facultad de amnistiar le corresponde al Congreso de la Unión.

*“El mejor gobierno no es aquel  
que hace más felices a los hombres,  
sino aquel que hace felices  
al mayor número de personas”  
Jaques Duclos*

## CAPÍTULO V

### SISTEMA PARLAMENTARIO

#### 5.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Se le llama sistema Parlamentario, a aquella forma de gobierno representativa en la que el Parlamento participa de manera determinante en la dirección de los asuntos del Estado, es decir, en este sistema, la formación del gobierno y su permanencia dependen del consentimiento de la mayoría parlamentaria, mayoría que puede surgir directamente de las elecciones, o bien, de una coalición.

Para que un régimen de gobierno pueda ser considerado parlamentario es necesario que el Parlamento elija al Jefe de Gobierno y sobre todo que dicho Parlamento no comparta con ningún otro órgano del Estado la dirección de los asuntos públicos.

Los elementos de un sistema Parlamentario son:

- a) **Un Poder Ejecutivo:** dividido entre Jefe de Estado (que puede ser un Monarca o un Presidente) y un Jefe de Gobierno (Primer Ministro, Jefe de Gobierno, Jefe de Gabinete, Canciller, etc.); y un poder Legislativo, el Parlamento, compuesto por dos cámaras: la Cámara

Alta (denominada de los Lores en Inglaterra, la cual es el refugio de la nobleza de aquel país; o la de Senadores en nuestro país); y la Cámara baja, (llamada así por ser desde su origen en Inglaterra, la cámara no aristocrática (de los comunes en Inglaterra, que representa al pueblo, la Asamblea General en Francia, etc.). Con excepción a Inglaterra, en todos los demás países con sistema Parlamentario, los miembros de la Cámara Alta surgen de procesos electorales.

El Jefe de Estado tiene una función simbólica, la cual puede llegar a ser de vital importancia para la estabilidad del país en caso de una crisis política profunda, sin embargo, no dispone de atribuciones políticas. En la práctica el Jefe de Estado acata la decisión del electorado o de la mayoría parlamentaria.

Las funciones de poder Ejecutivo se ejercen por medio del Gabinete alrededor del Primer Ministro: dicho Gabinete es responsable frente el Poder Legislativo (Parlamento); el cual en caso de considerarlo conveniente, en cualquier momento puede destituirlo por medio de una *Moción de Censura* o rechazarlo por medio de una *Cuestión de Confianza*.

Viendo lo anterior se puede llegar a pensar que el poder del Parlamento es ilimitado, sin embargo, existen prerrogativas a cargo del Poder Ejecutivo, las cuales se encargan de dar un balance al Poder del Parlamento respecto del Ejecutivo, las cuales veremos a continuación:

El Primer Ministro puede, en nombre del Jefe de Estado, decidir la disolución del Parlamento.

El Jefe de Gobierno, en quien recae el poder y las funciones ejecutivas, surge y se mantiene gracias al respaldo de la mayoría

parlamentaria; pero tal y como vimos anteriormente, puede ser destituido por medio de la *Moción de Censura*; en dado caso, el Primer Ministro o Jefe de Gobierno puede plantear la Cuestión de Confianza, como un recurso para obtener el apoyo de su mayoría; pero si no lo logra, deberá renunciar de inmediato.

En caso de un conflicto irresoluble, el Primer Ministro puede recurrir a la disolución del Parlamento y a la celebración de nuevas elecciones.

El Primer Ministro y su Gabinete están sujetos al control político del Parlamento por medio de varios mecanismos; entre los más utilizados son las facultades parlamentarias de investigación, interpelación, información o requerimiento de comparecencia (dichos mecanismos facultan al Legislativo para pedir informes, llamar a dar explicaciones a los Ministros, etc.), con lo cual se garantiza la autonomía de cada uno.

El papel de los partidos políticos dentro de un sistema parlamentario es muy importante; pues estos contribuyen a la preparación y coordinación de la política del gobierno, además de vincular al Ejecutivo con el Legislativo.

Los partidos opositores, por su parte, son los vigilantes más atentos, más críticos y quienes exigen mayores controles sobre el gobierno. La integración del Parlamento refleja la configuración de los sistemas políticos existentes en la nación de que se trate, pues el Parlamento es el resultado del sistema de partidos en combinación con los mecanismos electorales, sin embargo, dentro en los sistemas parlamentarios, entre mayores sean las fracciones parlamentarias y menos polarizados los puntos de vistas de los partidos, se logran mayorías más sólidas y se dota al gobierno de mayor estabilidad y eficacia a la hora de la toma de decisiones.

El sistema de Partidos puede ser bipartidista con escrutinio mayoritario (Inglaterra), de pluralismo moderado con sistema electoral mixto (Alemania), con representación proporcional corregida (España), y de pluralismo polarizado con representación proporcional (Italia). Es decir, en cuanto a este respecto, el sistema Parlamentario es flexible y cada nación puede adoptar el sistema más conveniente a sus circunstancias y posibilidades.

Entre los muchos beneficios del Sistema Parlamentario, se tiene su flexibilidad para gobernar sociedades afectadas por conflictos étnicos, culturales, religiosos, lingüísticos o ideológicos, precisamente porque el Parlamento permite y da las condiciones para la integración mixta, discusión, confrontación pacífica, la negociación, el compromiso y la repartición del poder.

En mi opinión, considero que el sistema político que nos ocupa, es el idóneo para todas aquellas naciones con pluralidad cultural y racial en sus territorios (de las cuales podemos encontrar ejemplos en todos los continentes, desde México, Estados Unidos de América, España, Bosnia-Herzegovina, Ruanda, etc.); por lo que considero que puede ser una esperanza para todas aquellas naciones que llevan años peleando cruentas guerras por el control del poder en su nación, pues el sistema Parlamentario les permitiría una detentación compartida del poder, representación de su etnia en el gobierno y las condiciones idóneas para discutir pacíficamente y llegar a acuerdos de gobierno.

La característica esencial del sistema parlamentario es la capacidad del Parlamento electo por votación directa, de crear y destituir gobiernos Ejecutivos, así como la capacidad del Ejecutivo de disolver el Parlamento, combinado con el papel simbólico del Jefe de Estado, con lo cual, logra un

equilibrio en el poder y un ejercicio de la democracia, mayor que cualquier otro sistema de gobierno existente en la actualidad.

## **5.2 ORIGEN Y ESTRUCTURA**

Doctrinariamente el sistema parlamentario nace en Inglaterra, en donde aparecen por primera vez las libertades públicas, la separación de poderes y la elección de los gobernantes.

Tiempo después (principalmente después de la Segunda Guerra Mundial) otros países adoptaron el modelo parlamentario de organización del poder político.

Como hemos estudiado anteriormente, las características institucionales esenciales del sistema parlamentario son:

- a) La división del poder ejecutivo entre el Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno;
- b) La responsabilidad del gobierno frente al parlamento y;
- c) El derecho de disolución de la Cámara baja.

Estas peculiaridades aparecieron por primera vez en Gran Bretaña en el curso del siglo XVIII cuando el gobierno (llamado Gabinete) se separó del Rey y se convirtió en responsable político frente a la Cámara de los Comunes, aunque conservando la posibilidad de solicitar al Rey la disolución de dicha Cámara.

Igualmente, el origen del bicameralismo se remonta a Inglaterra. Aunque en un principio no existía un verdadero Parlamento, sino un Gran Consejo del Rey, el cual estaba integrado por nobles y altos dignatarios de la Iglesia. Cabe resaltar que en los siglos XI y XII, el Rey estaba rodeado



por consejeros, elegidos por el de entre los nobles y el Alto Clero, y que se reunían en un órgano único (una sola Cámara).

Más tarde, durante en siglo XIII, después de una gran efervescencia política y social, la burguesía toma poder y se fueron agregando a este consejo representantes de las comunidades, cuyo consentimiento era necesario para establecer los impuestos (luego de la gran carta de 1215).

Por convocatoria del Rey Eduardo I, el Parlamento reunió a representantes de los burgos y del Bajo Clero. Reuniéndose así cuatro categorías sociales (empezando la representación de todas las clases sociales en el parlamento) la aristocracia, la burguesía, el Alto y el Bajo Clero.

### **5.3 EL BICAMERALISMO**

Por otra parte, el bicameralismo tiene su génesis en la coexistencia conflictiva de estos conjuntos de consejeros, dado que unos representaban las nuevas fuerzas en ascenso y los otros, la aristocracia dirigente que temía ser desbancada. Y fue así que a finales del siglo XIV este Parlamento único se dividió: los representantes de las comunidades se establecieron en la Cámara de los Comunes, mientras que los señores civiles y religiosos deliberarían solos y formaron la Cámara de los Lores.

Y fue así como poco a poco el Parlamento británico que nació siendo un órgano de la nobleza para apoyo del Rey, se dividió en dos Cámaras que deliberarían en ausencia del Rey: la Cámara de los Lores (integrada por la aristocracia) la cual no era incondicional al Rey, y la Cámara de los Comunes, elegida sobre una base más amplia y que representaba a las clases sociales no aristocráticas, es decir, al pueblo.

## 5.4 FUNCIONES DEL PARLAMENTO

Hasta el siglo XII, el Parlamento solo podía intervenir en la toma de decisiones relacionadas con el establecimiento de impuestos, pero con el paso del tiempo fue adquiriendo mayor intervención, debido, sobre a todo, a su poder financiero, hasta adquirir también la facultad de hacer las leyes.

En Inglaterra hasta el siglo XIII, era el Rey quien detentaba el poder legislativo, y solo cuando el mismo Rey lo consideraba necesario solicitaba el respaldo del Parlamento. Con el paso del tiempo, sobre todo la Cámara de los Comunes, fue adquiriendo la costumbre de llevar a cabo una especie de negociación con el Rey, cuando este le solicitaba votar nuevos impuestos al acordar un cierto número de medidas legislativas que el Rey debía acatar.

El Parlamento votaba un proyecto de texto que el Rey transformaba en ley, convirtiéndose así en obligatorio. Como es lógico este sistema se volvió sumamente conflictivo, pues el Monarca perseguía seguir manteniendo su poder.

Y fue así como a finales del siglo XVII, el régimen británico ya era completamente representativo, diversas disposiciones normativas (entre ellas La Carta de Derechos, la Ley Habeas Corpus de 1679, etc.); reafirmaron la exclusividad del Parlamento para el establecimiento de los impuestos y precisaba que esta medida podía acordarse sólo una vez al año (por lo que el Rey estaba obligado a reunir al Parlamento por lo menos anualmente). Por otra parte, se estableció que el Rey no podía tomar ninguna decisión que no hubiese sido previamente acordada por el Parlamento.

Como resultado del principio de aprobación anual del presupuesto, (que para entonces se había configurado en un arma política muy importante en manos de los Comunes), a principios del siglo XVIII el Rey renunció al derecho de veto.

Como podemos deducir, desde los primeros años del siglo XVIII la separación de poderes en Inglaterra fue indiscutible, el Parlamento detentaba el poder Legislativo y votaba los impuestos, los cuales en otra época eran impuestos de forma discrecional por el Rey, que en muchas ocasiones fueron excesivos y mantuvieron sumidos en la más profunda pobreza a las comunidades. Así mismo, el Rey detentaba el Poder Ejecutivo, es decir, la administración civil y militar, y de la diplomacia. Y aunque la justicia se impartía todavía a nombre del Rey, la libertad política estaba garantizada por ley, según la cual ninguna detención podía ser irregular.

#### **5.4.1 Funciones del Parlamento en el Estado Contemporáneo**

Es imposible hacer una numeración de las funciones parlamentarias, esto se debe a que los parlamentos son instrumentos políticos del principio de soberanía popular, por lo que tienen la prerrogativa y la obligación de intervenir de diversas formas, en la conducción de los asuntos políticos de la vida nacional, lo que se da según las circunstancias del régimen político de cada país.

Atendiendo a la razón de describir las funciones parlamentarias, lo haré de una forma enunciativa y no limitativa, pues como mencioné con antelación, las funciones del Parlamento varían según las conferidas por las constituciones de los países.

Estas funciones pueden ser:

- a) Representativas;
- b) Deliberativas;
- c) Financieras;
- d) Legislativas;
- e) De Control;
- f) Políticas (en sentido estricto, pues todas las funciones tienen ese carácter);
- g) De Inspección;
- h) Jurisdiccionales;
- i) De Indagación;
- j) De Comunicación y:
- k) Educativas, etc.

a) **Función Representativa:** Entre las funciones parlamentarias, la representativa es primordial, ya que entre las variadas actividades del Parlamento esta es una constante en todo momento del mandato popular.

Esta función nació de la imposibilidad material de que la totalidad de la población de un país acudiera a reunirse para participar en la elaboración de las leyes o en la toma de decisiones que afectan a la población, pues tal como manifestó el filósofo Rosseau “*es la forma de resolver los problemas de muchos, por unos cuantos*”.<sup>49</sup>

Este acto de representación es antecedido por una elección, por medio del cual, los electores votan a favor de la persona que consideran más idónea para pugnar por sus intereses en la asamblea, por lo cual, los candidatos que resultan electos, integran un conjunto también

---

<sup>49</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México 2006, p. 129

representativo cuya misión es acatar el mandato que le fue conferido por los electores y defender sus causas o intereses en común.

Es precisamente de esta función, de donde surge la naturaleza pluricultural del Parlamento, donde se reúnen la totalidad de las diferentes clases sociales y culturales de una nación, para que dentro de esa esfera política se pueda debatir y llegar a acuerdos que beneficien a la totalidad de la población de un país.

En el caso de México, la Constitución Política atribuye a los partidos esta función de representación al consignarla, en su artículo 41.

b) **Función Deliberativa:** La palabra deliberar significa “*considerar atenta y reflexivamente el pro y el contra de nuestras decisiones antes de adoptarlas; y la razón o sinrazón de los votos que se nos piden, previamente a su emisión*”.<sup>50</sup>

Como es lógico, para poder deliberar de una forma correcta y efectiva, es necesario tener un conocimiento vasto sobre el tema en discusión, es por eso que los integrantes del Parlamento se agrupan en fracciones, las cuales se integran en razón del perfil de cada miembro, surgiendo dentro del Parlamento estos grupos especializados en determinadas materias, esto se hace con el fin de que las leyes, que posteriormente regirán en la vida de los ciudadanos, sean elaboradas por gente con conocimientos en la materia de que se trate, los cuales deben proporcionar una asesoría profesional y especializada que conduzca a los demás miembros del Parlamento a la mejor toma de decisiones en cada uno de los asuntos en los que tienen que intervenir.

---

<sup>50</sup> Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Real Academia Española, Espasa-Calpe, España 1970, p. 429.

- c) **Función Financiera:** Esta es una de las funciones más importantes del Parlamento, pues se refiere a los aspectos generales de la Hacienda Pública y de la economía de un país, además de que dota al poder Legislativo de un gran poder sobre el Ejecutivo, pues realiza una labor de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del gobierno.

Otra actividad importante de la función financiera del Parlamento es el examen y evaluación de los gastos que implica, para la nación, la aprobación de cualquier reforma o ley, pues debe de considerar los recursos financieros existentes para llevarla a cabo, así como el impacto que esta tendrá en la economía nacional y de los contribuyentes.

Entre los muchos aspectos que engloba esta función financiera se encuentran: la imposición de contribuciones, la aprobación del presupuesto anual de gobierno y de la cuenta pública, la distribución detallada de los caudales públicos, la adquisición, venta o concesiones de bienes y servicios de la nación y los Tratados Internacionales en materia económica y comercial.

- d) **Función Legislativa:** Es una de las más representativas del Parlamento, la cual consiste en manifestar en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de una nación ha instituido o pretende instituir como norma para regir la conducta individual o colectiva de la población nacional.

Como mencionamos anteriormente, esta función no siempre estuvo en manos del Parlamento, pues en los regímenes de la antigüedad, la Ley era creada y ejecutada por el poder Ejecutivo, situación que derivó en el abuso del poder del Monarca Totalitario o Dictador (según el régimen); fue así, que como resultado de la lucha de clases sociales y de la teoría de la

separación de poderes y de la misma democracia, esta función le fue conferida al Parlamento, la cual ha llegado a ser tan representativa del mismo, que incluso se le conoce como Poder Legislativo.

- e) **Función de Control:** Se refiere a la inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el Parlamento sobre la actividad que realiza el poder Ejecutivo, con la intención de comprobar que encuadre su actuación al mandato legal.

Esta función puede llegar a tener graves efectos políticos, que puede ir desde un Voto de Confianza, hasta la caída de un gobierno, en caso de que el Parlamento no este de acuerdo con la actuación del poder Ejecutivo.

- f) **Función Jurisdiccional:** Consiste en la potestad conferida por la Constitución, a un órgano del Estado, para resolver por medio de una sentencia, las cuestiones litigiosas que le sean sometidas y ejecutar dichas resoluciones.

Cabe mencionar que esta función no es una invasión del Poder Legislativo al ámbito de actuación del Poder Judicial; pues el Parlamento sólo ejerce esta función jurisdiccional en determinados casos, previstos en Ley, en los que lo faculta para llevar a cabo un proceso por medio del cual dicta una resolución, teniendo además la facultad de ejecutarla.

Estos casos específicos en los que el Parlamento tiene funciones jurisdiccionales varían según cada país, por lo general se da en caso de juicio político, responsabilidades graves en contra del Estado, etc.

- g) **Función Electoral:** Se manifiesta de numerosas maneras, desde la facultad de elegir el titular del Poder Ejecutivo, calificar la validez de las elecciones, revisar las actas de procesos comisionales, etc.

h) **Función Administrativa:** Esta función nace de la facultad que tiene el Parlamento en algunos países de votar algunas leyes formales, tales como las que fijan pensiones por servicios a la nación, establecen ascensos a funcionarios por buen desempeño, admitir nuevos Estados a la nación, resolver problemas sobre límites territoriales entre los Estados, etc.; todo lo cual tiene las características de los actos administrativos.

Así mismo, la función administrativa engloba también la facultad de validar la deuda pública de la nación, aún y cuando el Poder Ejecutivo la hubiere ya concertado, lo cual se traduce en un control por parte del Legislativo sobre el Ejecutivo, pues es el Legislativo el que tiene la facultad de ordenar el pago de la deuda pública.

i) **Función de Comunicación:** Se refiere al deber que tienen los Parlamentos de consultar, conferir con otros un asunto, tomando en cuenta su parecer.

En otras palabras, esta función se refiere al deber que tiene el Parlamento de mantener una comunicación efectiva y en todo momento de su mandato con los demás integrantes del Estado, pues para poder cumplir eficazmente con su función, el Parlamento debe de mantener una comunicación estrecha con la ciudadanía, para poder así conocer sus necesidades y opiniones y poder resolver las problemáticas de la sociedad; también debe de mantener una comunicación con el Poder Ejecutivo, pues ambos poderes deben de tener una adecuada coordinación y entendimiento para sacar adelante los programas políticos, sociales y económicos.



Así mismo, el Parlamento también tiene la obligación (en algunos casos legal, en otros solo moral), de mantener a la ciudadanía enterada del trabajo realizado durante su mandato.

Como podemos observar, estas son solo algunas de las muchas funciones que tiene el Parlamento actualmente en los distintos regímenes políticos en los que opera, pues como mencioné con antelación sería una labor imposible mencionarlo todos, pues estas funciones varían de acuerdo a cada país, por lo que hay funciones que determinados Parlamentos poseen y otros no. Es por eso que escogí las más representativas de este órgano de gobierno, sólo con la intención de dar una idea de las diferentes funciones que desempeña un Parlamento en la actualidad.

#### ***5.5 PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD POLITICA: LA MOCIÓN DE CENSURA.***

El diseño político en que el Rey detentaba el poder de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno se mantuvo hasta el siglo XIX, cuando este último fue trasladado al Primer Ministro y el Rey adquirió una función simbólica, (casi decorativa, como es su papel en la actualidad).

Durante el lapso de este fundamental cambio surgió el principio de Responsabilidad Política del Gabinete.

Como vimos anteriormente, en un principio el Gabinete se integraba por miembros de la realeza que gozaban de la confianza del Rey, el cual los nombraba y destituía a su discreción, por consiguiente estos no eran más que los ejecutantes de su política y responsables sólo frente a él.

Esto cambió en el siglo XVII, cuando se dispuso la responsabilidad penal e individual de los Ministros frente al Parlamento. Básicamente

consistía en un recurso de acusación a aquellos Ministros o altos funcionarios por infracciones penales, promovido por la Cámara de los Comunes. Este procedimiento o recurso, le dio a los Comunes un control sobre la selección de los Ministros.

Una vez conseguida esta responsabilidad penal, los Comunes persiguieron y obtuvieron la desconfianza política; pues la Cámara Baja amenazaba con perseguir y acusar a los Ministros que no tenían su confianza y estos debían retirarse si temían por su integridad física. Fue así, como en el siglo XVIII la responsabilidad de los Ministros se convirtió en responsabilidad política y colectiva: los Primeros Ministros que perdían la confianza de los Comunes debían presentar al Rey la renuncia del conjunto de su Gabinete, decisión a la que seguía un relevo ministerial, surgiendo así, el primer procedimiento de responsabilidad política del Gabinete, *la moción de censura*, por medio de la cual los Diputados (o los Comunes en aquel entonces) cuando se inconformaban con la política del Gobierno le retiraban su confianza y exigían su renuncia.

Esto fue un avance muy importante para delimitar el Poder Ejecutivo, en otro momento omnipotente, además de que sirvió para que dicho poder Ejecutivo se esforzará por lograr acuerdos con el Legislativo, lo que redundó en mejores políticas públicas en beneficio de la nación.

## **5.6 LA CUESTION DE CONFIANZA Y EL DERECHO DE DISOLUCIÓN**

Pudiera parecer que la Cámara de los Comunes detentaba el mayor poder político entre las diversas instituciones de gobierno, sin embargo pronto surgió un nuevo procedimiento político que permitió delimitar este poder político de la Cámara Baja: *La Cuestión de Confianza*, la cual consistía en un procedimiento en manos del Gabinete para presionar a los

Comunes; pues el Gabinete, para sacar adelante sus políticas, necesitaba disponer de medios jurídicos y financieros.

Cuando se votaba el presupuesto, el Gabinete planteaba la *Cuestión de Confianza*, por medio de la cual, solicitaba a los Comunes su aprobación del proyecto de ley en discusión como condición de su mantenimiento en el poder; si los Comunes no votaban la ley con los créditos que el Gabinete consideraba necesarios para la ejecución de sus políticas, renunciaba, y de esta forma el Gabinete podía presionar a sus partidarios a apoyarlo.

Posteriormente, apareció otra figura jurídica: el *Derecho de Disolución*. Como vimos anteriormente, el Parlamento en sus orígenes fue el Consejo del Rey, teniendo este último total libertad de nombramiento y destitución de los Ministros; con el paso del tiempo este poder paso a manos de Primer Ministro, esta transferencia se debió a dos finalidades perseguidas: por un lado permitir solicitar al pueblo arbitrar un conflicto entre las dos Cámaras del Parlamento, si un desacuerdo aparecía entre los Comunes y los Lores, la Cámara de los Comunes podía ser disuelta, pero los Lores quedaban obligados a acatar la voluntad del pueblo que era manifestada por los nuevos Comunes.

Por otro lado permitió también al Primer Ministro y al Gabinete presionar a su mayoría, no tanto por el ejercicio de la disolución, sino por la amenaza de utilizarla en caso de que la confianza les fuera retirada o rechazada. Fue así como el *Derecho de Disolución*, apareció como consecuencia de la *Cuestión de Confianza*.

Cuando los partidos políticos británicos eran todavía poco disciplinados, la amenaza de disolución propiciaba la unión y la toma de acuerdos de las mayorías, dado que los Diputados corrían el riesgo y

costos de una nueva campaña electoral, era también un arma en manos del Primer Ministro, en caso de existir conflictos entre los órganos del poder.

### **5.7 LA DEMOCRATIZACION DEL PARLAMENTARISMO**

Es un error pensar que los mecanismos del sistema parlamentario por si solos confluyen con la democracia. Los estudiosos del derecho coinciden en que en el régimen británico se realiza la democracia parlamentaria por una parte desde el momento en que el derecho al voto se amplía a todo el pueblo, y por otra parte en la disminución de los poderes de la Cámara Alta. Dicha disminución de poderes se manifestó con las siguientes restricciones a la Cámara de los Lores: si bien los Lores comparten el Poder Legislativo con los Comunes, los primeros no pueden destituir al Gabinete, que solo es responsable ante la Cámara electa por el pueblo (es decir, la de los Comunes); los Lores deben mostrar cierta discreción en materia financiera, pues los Comunes representan a la mayoría de los contribuyentes, mientras los Lores sólo se representan así mismos, una reducida elite, la clase aristocrática. En caso de que la iniciativa que se vote no sea de índole financiera, los Lores si están en desacuerdo con la Cámara Baja, pueden disolver dicha Cámara, pero en el entendido de que deberán acatar la disposición de la nueva Cámara Baja electa por el pueblo, aunque estos retomen la iniciativa de la legislatura antecedente.

En mi opinión, la Cuestión de Confianza y el Derecho de Disolución, se complementan uno al otro, pues en la práctica funcionan para delimitar los poderes de cada órgano de Gobierno y lograr un balance así como alianzas entre ambos poderes. Cabe mencionar, que en sistemas presidenciales como el mexicano, en donde la clase política es aun inmadura y se encuentra viciada, este sistema representaría un arma eficaz para lograr que los distintos Partidos Políticos con participación en el

Legislativo se vean forzados a llegar acuerdos y mantener una disciplina y comportamiento a la altura de la institución que representan, lo que redundaría en beneficio de la colectividad que les entregó su confianza al llevarlos al poder.

### **5.8 INTERACCIÓN: EL GOBIERNO Y EL PARLAMENTO**

En el sistema Británico, el Gobierno (el Primer Ministro y el Gabinete) es responsable ante el Parlamento (en realidad solo ante la Cámara Baja), de cual surge; así mismo, el Jefe de Estado formalmente, y el Jefe de Gobierno, en la realidad, tienen la facultad de disolver el Parlamento.

El Gobierno, comúnmente denominado Gabinete, es presidido por uno de los Ministros, de donde surge el Primer Ministro, Jefe del Gabinete, Jefe de Gobierno, etc.

El Gabinete tiene a su cargo la dirección y la función ejecutiva, tiene las facultades de realizar su programa de gobierno, interponer el recurso de inconstitucionalidad, dirige la administración civil y militar, puede promover e iniciar leyes, teniendo la obligación de ejecutarlas, así mismo el poder Legislativo puede censurarlo o retirarle la confianza, pero éste a su vez tiene el derecho de disolver el Parlamento.

La composición de cada una de las Cámaras varía según cada país; en Inglaterra la Cámara Baja tiene 650 miembros, su duración es de cinco años y puede ser disuelta. La Cámara Alta tiene alrededor de 1200 miembros, 800 hereditarios, 370 vitalicios, 26 espirituales y los nuevos miembros. No puede ser disuelta.

Esto en mi opinión, representa un exceso de cargos públicos innecesarios, pues como hemos visto la Cámara de los Lores tiene

funciones de menor importancia que la de los Comunes, y el mantener una estructura humana tan numerosa, en mi opinión solo obedece al hecho de proteger a una clase social privilegiada, generando con esto gastos innecesarios a cargo del Estado y por ende, de los contribuyentes.

En este sistema se configura una dependencia recíproca entre el Jefe de Estado y el Parlamento, a través del Gabinete; y entre el Ejecutivo y el Legislativo a través del Primer Ministro.

El Primer Ministro es poderoso, pero limitado y controlado por el Parlamento y por los partidos políticos opositores; además, por lo general, es el líder del partido o coalición mayoritaria. Dirige institucionalmente el gobierno y políticamente a su mayoría. La mayoría parlamentaria y la mayoría de gobierno coinciden. La disciplina de partido es una regla. A pesar de que el Primer Ministro dirige la mayoría parlamentaria, no tiene control sobre el Legislativo, de hecho, con regularidad comparece ante el Legislativo para responder a preguntas y cuestionamientos de los legisladores.

En contraste con Italia y Alemania, la forma de gobierno en Inglaterra y España, es la Monarquía Parlamentaria, que concierta el principio de pluralismo político con la naturaleza parlamentaria de la monarquía. El Jefe de Estado es el Rey, símbolo de la unidad nacional, guardián de las tradiciones nacionales y garante de estabilidad política.

### ***5.8.1 Mecanismos de Control y Equilibrios Institucionales***

La fiscalización mutua de los diferentes órganos de gobierno, permite un mayor control del gobierno y de la administración. El control del gobierno más que nada es político, pues este debe contar con la confianza

del Parlamento, tanto en la gestión política, como en su actividad concreta, pues a falta de ésta, se puede llegar a la Moción de Censura constructiva.

El control del gobierno, se da a través de un hostigamiento al gobierno y a la utilización de los medios de comunicación como medio de presión, del derecho de recabar información del gobierno, a reclamar la presencia de sus miembros en sesiones parlamentarias, a efectuar interpelaciones y preguntas, y con la actuación de las comisiones de investigación.

### **5.9 EL PARLAMENTO EN LOS DISTINTOS REGIMENES POLÍTICOS**

Desde tiempos remotos se viene hablando de las llamadas formas puras o impuras de gobierno, las cuales el filósofo griego Aristóteles ordenó de la siguiente manera; la democracia, la monarquía y la aristocracia, en el primer grupo; y la demagogia, tiranía y la oligarquía, en el segundo.

Posteriormente, en el mundo romano, Polibio prosiguió con la obra de Aristóteles haciendo un estudio sobre las formas mixtas de gobierno, teniendo como base las condiciones en que se desarrollaban estas formas de gobierno en la realidad, pues pensaba, que dichas formas de gobierno en la práctica no se manifestaban con la pureza con que el filósofo griego había considerado.

Durante la Edad Media, el filósofo Santo Tomas de Aquino, consideró que las formas gubernamentales se pueden clasificar de acuerdo con el ejercicio del poder que hacen las autoridades de la nación en cuestión, es decir, que si el Rey o la nobleza gobiernan en beneficio de la mayoría nos encontramos en presencia de una monarquía o aristocracia; pero que si

gobiernan solo en beneficio personal se trata entonces de una dictadura o demagogia.

Tiempo después Nicolás Maquiavelo, en su famoso libro *El Príncipe*, postuló la tesis de que solo existían dos formas de ejercer el poder, los principados y la república; opinión que dejó descrita en su célebre frase: “*Todos los Estados, todos los dominios, que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido o son, o repúblicas o principados*”<sup>51</sup>.

Y fue así, como durante el transcurso del tiempo diversos pensadores postularon diversas tesis sobre el Estado y las formas de gobierno, hasta llegar a nuestros días. Actualmente, la definición más común utilizada para designar una forma de gobierno es el de *régimen político*; entendiendo como régimen “*aquel sistema o forma de gobierno a que responde la constitución de un Estado*”.<sup>52</sup>

### **5.9.1 Los Regímenes Políticos Monocráticos**

A aquellos regímenes políticos que se identifican por la concentración del poder en un sólo individuo y el beneficio a pequeños grupos privilegiados, se les denomina comúnmente como autocracia y monocracia; caracterizándose principalmente porque la detención del poder la tiene una sola persona no responsable políticamente de sus actuaciones, por lo que los estudiosos de las ciencias sociales han considerado esta forma de gobierno como regímenes absolutistas, dictaduras o tiranías.

Sin embargo, es un error considerar que solo estamos en presencia de un régimen monocrático cuando el poder se encuentra en manos de una sola persona, pues la monocracia se configura también en aquellas formas

---

<sup>51</sup> MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Ediciones Leyenda, México 2000, p. 50

<sup>52</sup> PINA VARA, Rafael, Porrúa, México 2001, p. 435.



de gobierno en que el poder se encuentra de forma absoluta en manos de una asamblea, sin embargo, en la mayoría de los regímenes monocráticos en donde existe un Parlamento, éste último, no tiene el poder suficiente para contrarrestar el poder excesivo que posee un solo individuo.

De ninguna manera se debe equiparar a los regímenes monocráticos con el sistema presidencialista; pues este último tiene características especiales que lo diferencian del primero, a pesar de que en ambos el centro del poder gira alrededor de una sola persona.

Como ya vimos anteriormente en este estudio; el régimen presidencial llevado a la práctica tiene sus orígenes en los Estados Unidos de Norteamérica; de donde ha descendido a otros países (principalmente Latinoamericanos), para nombrar sistemas de gobierno con características semejantes al modelo inicial; como característica esencial de ésta forma de gobierno podemos considerar que nos encontramos ante un régimen presidencial en todos aquellos gobiernos que tienen al frente del Poder Ejecutivo a un mandatario elegido al que se le denomina “Presidente”.

Diversos estudiosos del Derecho han considerado, que la denominación *sistema presidencial*, ha sido utilizada por numerosos países para denominar formas de gobierno que no cumplen con las características esenciales de un sistema presidencial; llamando Presidente a la persona en el poder, sin embargo sus normas y sobre todo su realidad práctica giran alrededor del partido político dominante, por lo cual nos encontramos ante regímenes militares, dictaduras personalistas, oligarquías, etc.

Un claro ejemplo de esto lo encontramos en México, el cual durante la mayor parte del siglo XX estuvo gobernado por un sólo partido político, el cual era dominado por una reducida clase social que era la que decidía el futuro de la nación. Por otra parte, pudimos o podemos ver gobiernos

similares en Venezuela, Perú, diversas repúblicas jóvenes de África y Asia, etc.

En un sentido estricto y teórico del término, Presidencialismo se manifiesta en donde el jefe del Poder Ejecutivo es la figura preponderante en el régimen político, debido a que sus funciones y poderes constitucionales, constituyen el centro del poder.<sup>53</sup>

Esta característica de que el Jefe del Ejecutivo detente el centro del poder, en la práctica resulta nefasta; pues tiende a favorecer las condiciones para el centralismo, sobrando ejemplos en nuestra historia de regímenes presidencialistas en los que el Parlamento supeditado al centralismo del Ejecutivo, o bien, un partido político hegemónico o dominante, termina ejerciendo el control de las diversas instituciones representativas y el acaparamiento de la vida política.

Ejemplos de lo anterior los encontramos en las constituciones de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviética de 1977, la de Checoslovaquia de 1960, la de la República Popular de Bulgaria de 1971, etc.; en las cuales no se determina que órgano debe aprobar los reglamentos de las Cámaras o la normatividad interior es aprobada por los propios Parlamentos (existiendo una fuerza decisiva del partido dominante); etc.; lo cual, contribuye de forma determinante para que se materialice el centralismo.

En mi opinión, considero que el régimen Presidencialista por naturaleza tiende a crear Ejecutivos investidos de demasiado poder, con la reacción de que los Parlamentos se ven disminuidos de sus funciones, es decir, el sistema presidencial no ofrece las condiciones aptas para la democracia y la separación de poderes, pues concentra el poder en un sólo

---

<sup>53</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México 2006, p. 111.

órgano de gobierno. Este vicio del poder lo podemos observar incluso en el sistema Presidencial Norteamericano (considerado el más puro de sus coetáneos); en donde en innumerables ocasiones el Presidente Bush ha manipulado al Congreso para lograr se aprueben las iniciativas de su interés.

Dado lo anterior, podemos considerar, que el papel del Parlamento en este tipo de regímenes es sólo decorativo, ya que no puede llevar a cabo las funciones para las que fue creado, principalmente aquellas de legislación, control y deliberación.

### **5.9.2 Los Regímenes Políticos Parlamentarios**

A diferencia de los regímenes monocráticos, las formas democráticas contemplan la representación efectiva del electorado; es decir, una correspondencia entre los órganos Legislativos y Ejecutivo; lo que propicia la cooperación y entendimiento entre ambos poderes; limitación de todo uso indebido del poder y mayor competencia entre los partidos políticos; pues al existir libertad política para representar a la colectividad, existe una mayor participación, con lo consiguiente de que los partidos políticos en el poder se esfuerzan por lograr buenos resultados durante su gestión, para así seguir contando con el apoyo del electorado y prolongarse por más tiempo en el poder.

La característica principal del régimen Parlamentario consiste en que la designación del Ejecutivo la hace el poder Legislativo, por lo cual, existe una mayor cooperación y entendimiento entre ambos órganos, lo cual en el sistema presidencial ocurre de forma diferente, pues puede llegar a pasar que como ambos provienen de elecciones independientes, existen antagonismos y rivalidades entre ambos poderes, lo que se traduce en una

mala relación entre ambos, falta de cooperación, entendimiento, pocos acuerdos, etc.

El hecho de que sea del propio Parlamento de donde emana el titular del poder Ejecutivo, facilita el hecho de que este sea aceptado por la mayoría parlamentaria y ambos poderes trabajen en coordinación en beneficio de la nación gobernada, existiendo una relación estrecha entre las facultades y obligaciones del Ejecutivo y Legislativo; existiendo al mismo tiempo una diferenciación de funciones que impide la concentración del poder en un solo órgano.

En este tipo de régimen, el Ejecutivo y el Legislativo se encuentran en un mismo nivel, por lo que el gobierno debe contar con la confianza del Parlamento en funciones, pues en caso de que la perdiera esta obligado a dimitir, como resultado del Voto de Censura o una Moción de Desconfianza; sin embargo, debemos recordar que el poder Ejecutivo también cuenta con el derecho de disolver el órgano Legislativo y convocar a elecciones generales para tratar de obtener una nueva mayoría que lo apoye.

En conclusión, en los regímenes democráticos, el Parlamento, tiene un papel más amplio e influyente que en los regímenes monocráticos, pues al repartir de una manera más equitativa el poder, el Parlamento obtiene las condiciones idóneas para poder desarrollarse en su totalidad, facilitando además, la toma de acuerdos y la coordinación con el poder Ejecutivo.

*“El gobierno es bueno cuando hace felices  
a los que viven bajo él y atrae  
a los que viven lejos”.*  
*Confucio*

## **CAPÍTULO VI**

### **GOBIERNO DE GABINETE**

#### **6.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES**

El régimen político conocido como *Gobierno de Gabinete* es considerado por algunos estudiosos del Derecho como un sistema político más avanzado que el sistema Presidencial y el sistema Parlamentario. En dicho régimen político, la división de poderes tiene un grado mayor de complejidad que en los anteriores, dado que el poder Ejecutivo y el Legislativo están al mismo tiempo separados y unidos.

En este régimen político, el Jefe de Estado es autónomo, pero comparte el poder con un Primer Ministro o Jefe de Gobierno; este último procede del Parlamento y debe conseguir su apoyo continuamente.

Es decir, en este sistema el poder Ejecutivo se divide en un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno. Cada uno de ellos tiene un origen distinto, pues mientras el Jefe de Estado surge directamente del voto popular, el Jefe de Gobierno es designado por la mayoría parlamentaria. Y si bien el Jefe de Estado nombra a este último, lo debe hacer atendiendo al partido o a la coalición mayoritaria en el Parlamento. Es así, que si bien en el origen del Jefe de Gobierno se encuentra la confianza simultánea del Jefe de Estado y la mayoría parlamentaria, en la práctica, su permanencia depende casi exclusivamente de esa mayoría.

El Jefe de Gobierno esta comprometido en la lucha política cotidiana, de la cual esta exento el Jefe de Estado, pues éste último mantiene una relación no conflictiva con los dirigentes de los partidos contrarios y favorece el compromiso, la negociación y la moderación de las fuerzas en pugna, es decir, desempeña una función de árbitro. La principal función del Jefe de Estado consiste en garantizar el funcionamiento regular de las instituciones, dirige la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas.

El Parlamento se organiza en dos Cámaras, que surgen del voto popular. Cabe mencionar que ni el Jefe de Estado ni el Parlamento dependen uno del otro en términos de su elección, pues el gobierno emana de la Asamblea Nacional, que puede ser disuelta por el Jefe de Estado.

Atendiendo a las ciencias jurídicas, un régimen político es, Gobierno de Gabinete, si engloba las siguientes características:

- a) El Jefe de Estado es electo por el voto popular (sea directa o indirectamente) para un periodo predeterminado en el cargo.
- b) El Jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un Primer Ministro, lo cual facilita una organización de la autoridad dual basada en los tres criterios definatorios siguientes:

1.- El Jefe de Gobierno es independiente del Parlamento, pero no le es permitido gobernar sólo o directamente, por lo cual su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.

2.- El Jefe de Gobierno y su Gabinete son independientes del Jefe de Estado, dado que dependen del Parlamento; están sujetos al Voto de

Confianza y/o al de Censura, y en ambos casos requieren del apoyo de una mayoría parlamentaria y;

3.- La estructura de autoridad dual del Gobierno de Gabinete favorece la organización de diferentes balances de poder, así como predomios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa premisa de que la autonomía de cada unidad del Ejecutivo subsista.

En mi opinión, estas características hacen de este régimen político el más efectivo para prevenir el absolutismo, pues su mecanismo funciona de tal forma que, ningún poder puede coartar las funciones de otro y al mismo tiempo obliga a los titulares de los poderes a la negociación, cortesía, debate, etc.; previniendo así mismo la ingobernabilidad.

El Jefe de Estado tiene el poder de la disolución del Parlamento, dado que se busca que éste tenga, dentro de los límites posibles, una mayoría parlamentaria afín. Es así, que el Jefe de Estado disuelve el Parlamento con base a cálculos políticos, de acuerdo con los cuales esta acción no se puede instrumentar en cualquier momento ni bajo cualquier circunstancia, es decir, aunque no existen límites ni condiciones para disolver el Parlamento, solo se puede hacer cuando hay circunstancias políticas para conducir a una mayoría propia al parlamento o cuando aunque esto no se logre, se trata de disminuir costos políticos a mediano plazo.

Con lo anterior se prevé la posibilidad de que el Jefe de Estado disuelva el Parlamento a su discreción cada vez que éste no este de acuerdo con su política, facilitando con esto que ambos poderes busquen la negociación y conciliación de sus intereses, compartan el ejercicio del poder, se logren acuerdos políticos más fácilmente, se evita el absolutismo y se beneficia a la ciudadanía.

## **6.2 ORIGEN Y ESTRUCTURA**

El diseño institucional del Gobierno de Gabinete tiene su génesis en la Quinta República Francesa, pues su historia de crisis institucional permanente fue asimilada e integrada en una nueva organización del poder político, que dio forma y sentido a la Quinta República Francesa, nacida en 1958, motivo por el cual en el presente capítulo, utilizare, tal como lo hice anteriormente con el modelo inglés, en el apartado dedicado al parlamentarismo, éste caso específico para ejemplificar en detalle los mecanismos institucionales característicos del Gobierno de Gabinete, vinculándolos así mismo con las circunstancias históricas, culturales y políticas de México.

## **6.3 LA INGOBERNABILIDAD**

Después de la Segunda Guerra Mundial, Francia se enfrentó a la dificultad de idear e implementar un diseño institucional (o régimen político), que favoreciera la coexistencia y búsqueda de acuerdos entre los diferentes órganos de poder, y al mismo tiempo evitara la disociación social y política que había caracterizado al país a lo largo de su historia.

Al finalizar la Cuarta República Francesa, se llegó a la conclusión de que esta había dotado una estructura de poder partidocrática o ultra parlamentaria, con la cual, era imposible gobernar, es decir, no se trataba de una democracia ingobernable, sino más bien de un conjunto de instituciones que no permitían llevar a cabo el gobierno de la sociedad.

Aunado a esto, existía el problema de los partidos políticos, los cuales habían perdido capacidad de representación, esto es, su calidad representativa era seriamente cuestionada en razón de que vivían en



desfase con respecto a la sociedad en su conjunto. Se vivía un parlamentarismo extremo, en el cual el gobierno estaba subordinado a los partidos. En conclusión, el problema era de gobernabilidad.

En este contexto, el General Charles de Gaulle (héroe nacional de la Segunda Guerra Mundial) desempeñó un papel fundamental en el diseño de la Quinta República Francesa. Uno de los primeros aspectos descubiertos por De Gaulle, fue la consideración de que se necesitaba una figura política o institución jurídica que se encargara de velar por el funcionamiento regular de las instituciones, con capacidad de poner orden y al mismo tiempo estuviera sustraída de la toma de decisiones y del interés de los partidos políticos.<sup>54</sup>

Con base a esta consideración, De Gaulle ideó para la Quinta República, un diseño institucional que equilibrara el peso de la Asamblea con un Jefe de Estado independiente del Parlamento, es decir, completamente autónomo. Y fue así, bajo estas circunstancias, que nació el *Gobierno de Gabinete*.

Es así, que una de las principales características del Gobierno de Gabinete consiste en que el Jefe de Estado posee una legitimidad propia, no se trata de un cargo hereditario ni únicamente simbólico, como en el caso inglés, sino que emana del voto popular y posee facultades específicamente determinadas, además de ser el garante del funcionamiento regular de las instituciones, por lo cual el recurso de disolución adquiere, por esa razón, su verdadera dimensión.

Al igual que todas las democracias consolidadas, el Gobierno de Gabinete dispone de un sistema bicameral: hay una Cámara Alta y una

---

<sup>54</sup> JACQUES, Julliard, *La Quatrième République*, Calmann-Lévy, Paris 1980, p. 275

Cámara Baja (equivalente al Congreso de los Diputados en España o a la Cámara de los Comunes en Inglaterra). La Cámara alta es el Senado. A diferencia del sistema inglés que el cargo es hereditario, en el Senado francés surge de procesos electorales. Al igual que en los sistemas Parlamentarios, el órgano Legislativo fundamental en la Asamblea Nacional. Como podemos observar, en este régimen político existen algunos elementos del sistema Presidencial y otros del Parlamentario.

Dado que en este sistema, el Jefe de Estado es electo por sufragio universal y directo, el Parlamento no tiene la posibilidad de obstruir la función presidencial ni puede destituirlo. Sin embargo, el Jefe de Estado si puede disolver el Parlamento, siendo esta disolución el mecanismo a través del cual, se pretende evitar el imperio de los partidos, así como facilitar la conformación de mayorías coherentes.

Como podemos observar, las circunstancias francesas de aquella época fueron muy similares a las circunstancias actuales de varios países Latinoamericanos, particularmente, al caso de México, pues en la actualidad nuestro sistema presidencial ha derivado en una especie de oligarquía, en la cual, las pugnas entre los partidos políticos son tan arduas, que se bloquean mutuamente obstaculizando la creación de leyes y la toma de decisiones, los partidos contrarios bloquean al Ejecutivo y viceversa, etc.; lo cual trae como consecuencia inestabilidad política, económica, social, etc.; es decir, la ingobernabilidad.

#### **6.4 DOS PRINCIPIOS COMBINADOS**

Por otra parte, el Parlamento tiene la facultad de nombrar gobiernos, aunque no tiene nada que ver con el Jefe de Estado. Dado que nombra al Gobierno (es decir, al Primer Ministro o Jefe de Gabinete y al Gabinete mismo) tiene también la facultad de destituirlo, es decir, puede censurarlo.

Esta facultad del censura aunada a las explicaciones y justificaciones de los actos de gobierno, existen como medios de control entre Parlamento y Gobierno; pues éste último está sujeto a la vigilancia y al control permanente de la mayoría parlamentaria de la que surge, la cual puede surgir de un sólo partido o de una coalición de partidos.

En este punto encontramos la diferencia del Gobierno de Gabinete con los sistemas Presidencial y Parlamentario, pues en el primero el Congreso no tiene facultades para formar ni destituir gobiernos, pues corresponde al Presidente de la República nombrar a su equipo y ejercer las funciones ejecutivas a través de sus colaboradores (los Secretarios de Estado): el Presidente los nombra, con una sanción del Senado, y los remueve libremente. Por otro lado, en los sistemas Parlamentarios, el Jefe de Estado carece de atribuciones políticas efectivas. En el Gobierno de Gabinete existe otra combinación, por un lado el Jefe de Estado es electo y, por otro lado, el Parlamento también es electo, encargado a su vez, de formar gobiernos y, por lo tanto, de cambiarlos. Esta es la estructura básica del Gobierno de Gabinete.

#### **6.4.1 El Parlamento y sus Funciones**

En el sistema francés la Asamblea Nacional tiene 577 diputados, su mandato es por 5 años y gozan del principio de reelegibilidad, sin embargo, en la práctica, es difícil que la Asamblea Nacional termine su período, situación común en países en que el Parlamento puede ser disuelto.

Su sistema electoral es mayoritario pero, a diferencia del sistema inglés, en Francia las elecciones son de dos vueltas: si los candidatos no obtienen el 50% más uno de los votos en la primera vuelta, los dos candidatos más votados se presentan a una segunda. El sistema de dos vueltas también se aplica a la elección del Jefe de Estado. Con este mecanismo se busca que los candidatos triunfadores obtengan más del 50% de los votos efectivos. La Asamblea Nacional tiene, entre sus facultades, la de votar las leyes, controlar la autoridad del Gobierno y crear gobiernos. Sus responsabilidades de gobierno no son compartidas con el Senado.

En mi opinión, este sistema de dos vueltas es un gran acierto del régimen de Gabinete, pues con esto se da estabilidad al gobierno electo, pues se evita que, como en el caso particular de México, en las elecciones presidenciales del 2 de Julio del año 2000, el candidato ganador Vicente Fox Quesada, obtuvo el triunfo con poco más del 30% de los votos computados, mientras el resto quedó dividido entre los candidatos de otras fuerzas políticas, aún más cerradas fueron del año 2006, donde el panista Felipe Calderón Hinojosa ganó la elección con 15 millones 284 votos, equivalentes a 35.89 por ciento, frente a 14 millones 756 mil 350 (35.31) de Andrés Manuel López Obrador, de la coalición Por el Bien de Todos, es decir, una diferencia de 0.58 por ciento, que en términos absolutos fueron 243 mil 934 sufragios, el resto de la votación se dividió en los demás partidos que participaron en la elección.

Lo anterior ocasionó, que en ambos periodos presidenciales los mexicanos fueran gobernados por un Presidente cuya mayoría de la población no votó por él, plasmando ambos gobiernos de innumerables críticas, descontento social, falta de apoyo de los grupos sociales y políticos, etc.

Por su parte el Senado Francés tiene 321 miembros, cuyo mandato es por 9 años, pero se renueva por tercios cada tres, se elige con base en el voto indirecto (a través de grandes electores) y se trata de una Cámara que, a diferencia de la Asamblea Nacional, no puede ser disuelta por el Presidente.

Los Senadores son electos por un Colegio Electoral en el cual intervienen Diputados, Consejeros Regionales de los Departamentos y representantes de las municipalidades, tiene una connotación realmente conservadora. En realidad representa más a los llamados *notables locales* que controlan la política en el medio rural francés.

Aunque sea por voto indirecto, su elección es también de dos vueltas, con base a listas que presentan los partidos. Las listas que en la primera vuelta obtienen la mayoría absoluta triunfan; las que no la obtienen pasan a una segunda vuelta. Como sólo pasan dos listas, alguna de las dos necesariamente obtiene la mayoría. El Senado al igual que en Inglaterra, participa en la votación de leyes, pero tiene una función secundaria (la predominante corresponde a la Asamblea Nacional). Aunque puede controlar la actividad del gobierno, no tiene ninguna injerencia en la creación y destitución de gobiernos, es decir, no tiene atribuciones gubernativas.

Ésta aparente desventaja del Senado frente a la Cámara de Diputados tiene su razón de ser, pues como hemos podido observar, la llamada Cámara Alta tiene una conformación más elitista que la Cámara baja, que es la que realmente representa a la población, por esto es que las facultades de crear y destituir gobiernos están expresamente reservadas a la Cámara de Diputados.

#### **6.4.2 El Consejo Constitucional**

En Francia, existe una institución en cierta forma parecida a la Suprema Corte de Justicia y al Instituto Federal Electoral mexicanos: el Consejo Constitucional.

Es un órgano compuesto por nueve miembros que permanecen en funciones nueve años, sin posibilidad de reelección. De estos nueve miembros, tres son elegidos por el Presidente de la República, tres son nombrados por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Senado. Los ex presidentes de la república son miembros con derechos vitalicios del Consejo, aunque nunca participan en él.

El presidente del Consejo Constitucional es nombrado de entre sus miembros por el Presidente de la República. Entre las funciones esenciales del Consejo se encuentran la jurisdicción electoral, en el dominio de las elecciones presidenciales, pues es el órgano encargado de cuidar que se cumplan los requisitos para ser presidente de la República, verifica la regularidad de las operaciones electorales y proclama los resultados de la elección presidencial.

También tiene funciones en cuanto al desarrollo de un referéndum, la realización de un referéndum es decidida por el Jefe de Estado, a propuesta del Jefe de Gobierno o de las dos Cámaras. El referéndum sólo

puede darse en torno a iniciativas de ley, proyectos sobre la organización de los poderes públicos, asuntos relativos a la comunidad europea o a la ratificación de tratados que, sin contravenir la Constitución, podrían tener una incidencia directa en el funcionamiento de las instituciones establecidas.

Otra de sus funciones es ser el guardián jurídico de la Constitución, es decir, velar por la constitucionalidad de las leyes. En esa dirección, se ha convertido en un órgano dotado de una incuestionable legitimidad social. Se ubica entre el Parlamento y el Ejecutivo, y tiene la facultad de revisar las reformas hechas por el primero. En caso de detectar alguna falta de correspondencia o algún principio de inconstitucionalidad en la reforma, esa ley, no llega al Ejecutivo y, por tanto, no se promulga. Se trata de una innovación muy importante.

## **6.5 INTERACCION**

Recordemos que la división de poderes, como conjunto de mecanismos, busca moderar y equilibrar el ejercicio del poder. De acuerdo con Montesquieu, el principio que guía esta necesidad de separar y dividir el poder es aquel según el cual “el poder modera al poder”.

En el caso del Gobierno de Gabinete, nos encontramos ante un sistema de poderes divididos, consistente en un Parlamento Bicameral y un Ejecutivo bicéfalo: pues está compartido entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. El Senado juega un papel secundario pues no está en un plano de igualdad con la Asamblea Nacional, ya que no tiene ninguna incidencia en la formación de gobiernos; esa facultad está reservada exclusivamente a la asamblea nacional.

### **6.5.1 Poderes Divididos, Separados y Compartidos**

El Jefe de Estado constituye un poder unipersonal, elegido por voto popular, en este sentido el Gobierno de Gabinete se parece al sistema presidencial. El Parlamento, por su parte, también es electo por voto popular; el Jefe de Gobierno surge de la Asamblea Nacional, y el mismo nombra a sus ministros o Secretarios de Estado, atendiendo a los designios de la mayoría parlamentaria que lo eligió. Esa combinación de un Jefe de Estado electo con base en el sufragio universal, con un Parlamento también electo, es lo que le da a este sistema su carácter distintivo.

El hecho de que el Parlamento no tenga ninguna influencia e incidencia, en las funciones sustantivas ni en la permanencia del Jefe de Estado, se debe a que se trató de liberar al poder Ejecutivo de los límites que le imponía el Parlamento durante la Cuarta República Francesa (que como hemos mencionado anteriormente fue la génesis del Gobierno de Gabinete). Pues durante esta el gobierno y las funciones ejecutivas estaban completamente supeditados a la Asamblea, lo cual redundó en un problema de ingobernabilidad.

Con base a lo anterior, durante la Quinta República Francesa, se modificó radicalmente el esquema con el propósito de evitar que la Asamblea tenga alguna posibilidad de obstruir la función ejecutiva.



## **6.6 EL PROBLEMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Como he mencionado anteriormente, en el sistema presidencial, los partidos políticos con el tiempo derivan en una especie de cuarto poder que coartan el ámbito de ejecución de los poderes de la Unión, por un lado, sabotea las acciones del Ejecutivo y por el otro impide la propia labor legislativa al sabotearse unos con otros en aras de debilitar a los partidos políticos contrarios y conformarse como la fuerza política dominante.

Es decir, es los diferentes sistemas presidenciales, los partidos políticos lograron tener un control casi exclusivo sobre las instituciones y la vida política. Charles De Gaulle los consideraba prácticamente elementos de disolución política, pues el fracaso de la Cuarta República se debía al ineficaz predominio de los partidos políticos. Fue así, que al otorgar facultades centrales y exclusivas al Jefe de Estado y limitar al Parlamento, lo que se pretendió no fue tanto limitar al Parlamento, sino desactivar a los partidos. En lo sucesivo se les hizo jugar una nueva función, pero ya sin posibilidades de disponer del mando ni de las decisiones sobre el funcionamiento general de las instituciones; sin embargo ello tuvo algunas consecuencias.

Lo que De Gaulle no previó, y que Mitterrand demostró, es la importancia de los partidos políticos para el funcionamiento de cualquier régimen democrático. Pues el diseño de la Quinta República iba producir un efecto tal en la vida política que forzaría a los partidos políticos a desarrollarse y modernizarse. Las dos principales fuerzas políticas francesas sufrieron una reestructuración radical de su vida interna y de su relación con los otros partidos y con la sociedad, la Quinta República se volvió un importante catalizador para el desarrollo de partidos políticos modernos.

Al mismo tiempo, la fuerza organizadora, social y política que los partidos políticos fueron desarrollando, los convirtió en factores del perfeccionamiento de las instituciones.

Instituciones políticas y partidos políticos empezaron a tener una interacción que los transformó en dimensiones complementarias y recíprocamente dependientes. Ni el Parlamento puede instaurarse y funcionar sin los partidos, ni la Presidencia puede instituirse ni operar sino es con el respaldo de una organización política que le de sustento social y le sirva de apoyo en el desarrollo de los programas de gobierno.

Con esto no queremos decir que De Gaulle estaba equivocado, al contrario, fue un visionario y sin el modelo que el creó no se hubiera logrado esta evolución de los partidos políticos. Más bien, nos encontramos de nuevo ante la premisa de que el derecho jamás debe permanecer estático, muy por el contrario, debe ser dinámico y cambiante, pues debe adaptarse a las circunstancias cambiantes de la sociedad que gobierna. Y esto aplica también a los regímenes políticos, las sociedades evolucionan con el paso del tiempo, sus circunstancias y necesidades cambian, y un buen régimen jurídico es aquel que contempla las necesidades actuales de la sociedad que gobierna y al mismo tiempo deja una puerta abierta a las reformas que haya que implementar para subsanar las necesidades venideras.

*“La democracia es el gobierno del pueblo,  
por el pueblo y para el pueblo”.*  
*Abraham Lincoln*

## **CONCLUSIONES**

Al examinar la historia de México y otros países con sistema Presidencialista, se llega a la conclusión de que este sistema favorece la concentración del poder, la partidocracia y el entorpecimiento en la toma de decisiones y expedición de leyes, llegando con esto a la ingobernabilidad de una sociedad. Así mismo, como he demostrado durante este estudio, la presencia de un Gabinete en el ámbito de un sistema Presidencial contribuye a la desconcentración del poder, sin embargo, no existe una fórmula perfecta e infalible para todas las naciones.

Pues siendo las sociedades un reflejo de su historia, cultura y costumbres, todas son diferentes y tienen necesidades diversas, es por eso que resulta necesario diseñar una estructura de Gabinete creada específicamente para la sociedad en la que se pretenda implementar, que permita el desempeño satisfactorio de las instituciones. De no hacerse así, se corren varios riesgos, entre ellos el de frustrar las razonables expectativas de la comunidad nacional.

En el caso específico de México, la sociedad es muy renuente al cambio, por eso es que recomiendo que los cambios se hagan de la forma mas gradual y ordenada posible. Para evitar una desestabilización política y social, pues debido a esta reticencia al cambio que tiene la sociedad mexicana, podemos decir que, aún siendo lo más correcto, no es indispensable la modificación de la nomenclatura gubernamental hasta hoy utilizada en nuestro país, pues muchas veces es mayor la resistencia a los cambios de nombre que la resistencia a los cambios de función, y ante la crisis de sistema que actualmente adolece nuestro país, es preferible impulsar la reforma sustantiva y pasar por alto la de orden semántico.

Atendiendo a esta renuencia al cambio y a salvaguardar la estabilidad política y social de nuestro país, considero absolutamente necesario que el Gabinete tenga funciones constitucionalmente definidas, lo cual no representaría gran problema, pues el número de miembros del Gabinete puede corresponder al número de Secretarios de Estado, con las funciones de cada área también determinada legislativamente. Así mismo, en nuestra Constitución actual ya se menciona a estos funcionarios, por lo cual, solo sería necesario incluir algunos anexos donde se especifiquen sus funciones y obligaciones ante el Congreso y el Jefe de Gabinete.

Así mismo, debe implementarse la figura de un Jefe de Gabinete, cuya designación, ratificación, jerarquía, atribuciones y obligaciones queden igualmente establecidas por la Constitución, y muy importante se adopten medios de control congresual que, sin afectar la estabilidad del sistema Presidencial, reduzcan la concentración de poder de manos del Presidente y fortalezcan el sistema representativo.

Estos instrumentos de control congresual básicamente consistirían en la obligación de asistir a las sesiones de control del Congreso, responder las solicitudes de información que presenten las Cámaras o sus comisiones y la obligación de comparecer ante el Pleno Camaral o de comisiones cuando sean requeridos para ese objeto.

En este punto, es importante establecer un candado que impida que esta convocatoria a favor del Congreso, en la práctica desvirtúe esta función de control político y se incurra en un uso frívolo de ella por parte de las fracciones parlamentarias, que pueden caer en una competencia por la espectacularidad de los llamamientos y dificultar con esto el despacho del trabajo de los Secretarios de Estado. Por esta razón, considero que no es

recomendable que las convocatorias procedan de las fracciones parlamentarias, sino más bien de las comisiones que para cada área existen. No debe perderse de vista, que los controles políticos deben ser utilizados con seriedad, buscando un equilibrio entre la necesidad de la oposición de hacerse oír y la necesidad de concentración que exige el trabajo cotidiano de la administración de un país. Un buen diseño de controles políticos, debe atender a la necesidad de evitar excesos en el ejercicio del poder, no a impedir que los órganos de poder desempeñen su función.

En la medida que los Secretarios de Estado tengan que hacer frente a las exigencias de la tribuna congresual y que deban fundar y motivar sus decisiones públicamente de manera periódica, se producirá una selección natural en el Gabinete, quedando al final solo la gente más capacitada y apta para desempeñar la importante función de administrar un país.

Así mismo, existen algunas funciones que por su importancia considero que deben de ser ejercidas de forma colectiva por el Gabinete, tales como analizar y aprobar el proyecto de ingresos y de presupuesto, aprobar las iniciativas de ley que el gobierno vaya a presentar, elaborar los reglamentos que expida en gobierno; refrendar las leyes y discutir la decisión presidencial de interponer el veto; aprobar los nombramientos relevantes y conocer las gestiones para la suscripción de Tratados Internacionales.

Considero que las anteriores deben ser funciones colectivas del Gabinete, debido a que éstas por su importancia y trascendencia en todas las esferas de la administración pública, deben de ser tratadas por la totalidad del Gabinete y no sólo ser producto de la decisión personal de un funcionario.

Los ingresos y el gasto, son un eje capital para el funcionamiento del gobierno, en tanto que la determinación de los montos que se asignen a los diversos programas se discuta entre las diversas secretarías y la de Hacienda (como hasta ahora sucede), quien realmente toma las decisiones cruciales del gobierno es el responsable de las finanzas; de él acaban dependiendo de buena manera los demás Secretarios de Estado, concentrando con esto el poder en un sólo funcionario. Por ello es que considero, que la distribución de recursos debe corresponder a un ejercicio colectivo de los funcionarios de gobierno (miembros del Gabinete) por lo que constituye una de las claves para el funcionamiento del gabinete.

En cuanto a las iniciativas de ley, como todos sabemos, representan la expresión normativa de las decisiones políticas y la dirección que pretende dar al gobierno el gobernante en turno; considero que la especialización de las funciones que corresponden a cada Secretaría no excluye la participación y el conocimiento de lo que se propone llevar a cabo en otras áreas, además de que las repercusiones de estas decisiones rebasan la esfera del área de gobierno de que se trate, así que numerosas decisiones de un sector tienen repercusiones en otro.

Así mismo, los reglamentos, son un tema que actualmente adolece de múltiples anomalías, pues la facultad reglamentaria del poder Ejecutivo actualmente es casi ilimitada, sin embargo no es conveniente reducirla, sino más bien conviene limitarla para que no desborde su ámbito razonable de actividad. El inconveniente actual es que esta función es ejercida de manera discrecional y que cada reglamento expedido obedezca a impulsos, a la capacidad o a la visión particular de la política y del gobierno que se tenga en cada Secretaría.

La función de los reglamentos obedece a facilitar la adopción de las leyes, y de nada sirve que el legislativo apruebe una gran Ley si el reglamento carece de operatividad práctica. Por ello es que el poder reglamentario es de enorme importancia y su ejercicio no debe dejarse en manos de un funcionario u oficina aislada carente de responsabilidad política; sino por el contrario debe formar parte de las funciones colectivas del Gabinete y este responder en su conjunto por los inconvenientes que pudieran generar. Con esto se perfeccionaría la facultad reglamentaria y se expedirían reglamentos más elaborados y eficaces que facilitarían la aplicación de las leyes, lo que redundaría en un mejor despacho de la administración pública, beneficiando con esto a los gobernados.

En este aspecto, considero de vital importancia que la totalidad del Gabinete participe en la expedición de reglamentos, pues me atrevo a decir que en la totalidad de las Secretarías de Estado existen múltiples problemas operativos debido a reglamentos espinosos que dificultan los trámites y el buen desempeño administrativo, pues estos son expedidos por un Ejecutivo que aunque bien intencionado, carece de los conocimientos prácticos necesarios que sólo los titulares y funcionarios de cada área gubernamental respectiva conocen, pues estos sólo se adquieren con el ejercicio diario de la función respectiva.

Respecto al refrendo de las leyes y la interposición del veto, es conveniente que también formen parte de las funciones colectivas del Gabinete; pues cuando se tiene un sistema electoral muy competitivo (como es el caso de México) es mayor el número de modificaciones legislativas a las iniciativas presidenciales y el riesgo de decisiones presidenciales por capricho o preferencia política, lo que va entorpeciendo el despacho de la administración pública. Ante este inconveniente, considero que si se incluyen estas funciones a las actividades colectivas del Gabinete y teniendo sus integrantes la facultad para conocer y discutir

las piezas legislativas, el refrendo y veto serían más reflexionados y perfeccionados por las opiniones de los integrantes del Gabinete (que dicho sea de paso serían políticamente responsables ante el Congreso de cualquier eventualidad) y teniendo el Gabinete su génesis en el mismo Congreso se facilitaría la negociación y toma de acuerdos.

En cuanto a la aprobación de nombramientos relevantes (embajadores, funcionarios de alto nivel de las Secretarías, titulares de organismos descentralizados, etc.) es conveniente que todos los Secretarios de Estado se enteren de las propuestas de nombramientos importantes, pues no debemos olvidar que del buen desempeño de esos funcionarios depende en buena medida el éxito de los planes y programas de gobierno.

En cuanto a los Tratados Internacionales, históricamente se les ha considerado asuntos diplomáticos y materia de política internacional, sin embargo, esta percepción debe cambiar, pues actualmente constituyen una fuente de derecho que se equipara e incorpora al orden normativo interno y al pasar a formar parte de este, obviamente redundante en la esfera de acción de las Secretarías, por ello es la necesidad de que el Gabinete en su conjunto tome parte y responsabilidad en su discusión y adopción.

En cuanto a la instauración de la figura de un Jefe de Gobierno o Primer Ministro, como mencionaba anteriormente, es conveniente adoptar la denominación que menos resistencia produzca, en este caso recomiendo la de "*Jefe de Gabinete*", pues el Gabinete presidencial ya existe y la población ya ha escuchado hablar de él, por lo que sería la denominación que produciría el efecto menos agresivo posible, lo que realmente importa es la función, no la denominación.



El Jefe de Gabinete debe de ser un funcionario designado y removido por el Presidente, pero ratificado por el Congreso de la Unión; esta ratificación tendría múltiples ventajas, pues aunque el partido político del Presidente no tenga la mayoría congresual, como es el caso en México, el hecho político de que se apruebe el nombramiento del Jefe de Gabinete facilita la cooperación y coordinación política entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues es contradictorio apoyar el nombramiento de un funcionario para después bloquear sus iniciativas. Con este mecanismo de ratificación se eliminarían las luchas partidistas dentro de Congreso y entre el Ejecutivo y los partidos de oposición, que tanta traba causan a la administración pública hoy en día y que nos tienen inmersos en una crisis de gobernabilidad.

Respecto a este nombramiento, considero que el Presidente debe de presentar al Congreso de la Unión, la propuesta del Jefe de Gabinete una vez que este último haya constituido al Gabinete completo, pues la integración de un Gabinete plural con gente capacitada y de buena reputación y relaciones con los partidos políticos, facilitará la ratificación de su jefe. Esta ratificación Congresual del Jefe de Gabinete, obligaría al Presidente a conformar un Gabinete plural, con gente capacitada de los diferentes partidos políticos, logrando con esto una mejor coordinación entre ambos poderes.

Así mismo, considero que la ratificación del Jefe de Gabinete debe ser una decisión de ambas Cámaras reunidas en pleno, debido a que debe ser una decisión reflexionada y respaldada por la mayoría del poder Legislativo, pues sólo así se podría lograr ese clima de coordinación y cooperación política que se pretende alcanzar.

Además de esto, debemos considerar que la Cámara Baja o de Diputados le daría a la elección el tinte de la preferencia del electorado,

pues por su corta duración en el cargo (tres años) esta Cámara se mantiene más vigente y actualizada con la preferencia electoral; y por otro lado, la Cámara Alta o Senado, daría al Jefe de Gabinete el respaldo y la estabilidad necesaria durante el sexenio para poder llevar a cabo su plan de gobierno, y (después de tres años que sea renovada la Cámara Baja) lo protegería de posibles bloqueos por parte de los diputados que no participaron en su ratificación.

Respecto a las facultades del Jefe de Gabinete, considero que deben de incluir la coordinación del Gabinete y la conducción y mediación de las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Congreso. Este debe de tener la facultad y obligación de establecer las fechas de sesiones regulares del Gabinete, convocarlo en casos extraordinarios, presidirlo en ausencia del Presidente, formular la agenda de cada sesión y dar seguimiento a los acuerdos adoptados. Por esta relación tan estrecha del Jefe de Gabinete con los demás integrantes, es que es necesario que sea el quien proponga al Presidente la designación y remoción de los demás Secretarios.

En cuanto a las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, considero que debe ser el Jefe de Gabinete el que acuda a cada una de las Cámaras a participar y dar su opinión (que obviamente sería la del Presidente) en los debates y toma de decisiones que se lleven a cabo, responder las preguntas e interpelaciones y ser el representante y mediador permanente entre el poder Ejecutivo y el Congreso. Pues es más fácil que se logren acuerdos entre ambos poderes si el mediador es un Jefe de Gobierno ratificado por el propio Congreso, que si acude de manera personal el Presidente que podría tener *de facto* la renuencia de los partidos políticos de oposición.

Respecto a las interpelaciones, su propósito es cuestionar decisiones políticas y no hay nada que desaconseje su admisión, además de que,

junto con las preguntas, cuyo objetivo es solicitar información, figuran entre los intereses fundamentales de todo órgano representativo de una democracia. De ahí emana la importancia de que las Sesiones de Control donde se puedan formular preguntas e interpelaciones, se celebren de modo regular y conforme a una agenda previamente concertada. Las Sesiones de Control serán más fructíferas en la medida en que a ellas asistan los Secretarios preparados adecuadamente para despejar dudas y controvertir impugnaciones.

Además de que por su naturaleza pública, los Secretarios de Estado se verían obligados desempeñar mejor su labor y prepararse más en cada comparecencia.

Respecto a los temas de la Confianza y la Censura, lo más recomendable para cualquier régimen sería su instauración, sin embargo, considero que, en el particular caso de México, una reforma institucional que incluya estas figuras jurídicas en su modalidad más extrema, sería demasiado brusca y podría llevar a una resistencia social; por lo cual considero que lo mejor sería implementar ambos de forma gradual, de la siguiente manera: el mecanismo de la confianza debe adoptarse de la forma antes explicada: en el momento de la ratificación del Jefe de Gabinete por parte del Congreso, cuidando siempre el vocabulario utilizado, la palabra “ratificación” puede tener más aceptación y menos reticencia que los vocablos “Voto de Confianza”.

En cuanto a la figura jurídica de la “Censura”, considero que por lo menos al principio esta no debe incluirse, pues en una frágil democracia aprendiendo a utilizar un nuevo sistema político podría ser contraproducente la instauración de una figura jurídica que, por su naturaleza, predispone al enfrentamiento. Con esto no quiero decir que se deba dejar al Congreso sin medios de desaprobación de las actuaciones

gubernamentales, al respecto recomiendo que para tales efectos se dote al Congreso de la capacidad de convocar al Jefe de Gabinete o al Secretario en cuestión para notificarle una impugnación a su actuación respecto determinado tema, así la impugnación al funcionario de que se trate se haría una cuestión pública, y ante la presión del Congreso, la sociedad y los medios de comunicación, los funcionarios involucrados tratarían de dar una solución al asunto controvertido, sea negociando con el Congreso o con la remoción o destitución del funcionario en cuestión.

Un debate público (como sería en esta forma de Censura que propongo) serviría para que la población se de cuenta de la ineptitud de algún funcionario, las deficiencias del gobierno o la parcialidad y demagogia de los partidos políticos, según el caso. Con esto se facilitaría y transparentaría la administración pública y la participación ciudadana sea directamente o por representación.

Para muchos implementar una reforma de la magnitud de la que propongo, sería impensable sin desestabilizar el país; sin embargo, no podemos obviar ni ignorar la crisis gubernativa que estamos viviendo, nuestro sistema presidencialista ya no alcanza a resolver todos los inconvenientes que la complejidad de la democracia mexicana a alcanzado, la clase política se ha viciado y las instituciones desvirtuado. Ante esto, conviene estar preparados, no esperarnos a que el país se desestabilice por completo. La reforma que propongo es lo suficientemente capaz de corregir el funcionamiento de las instituciones y volver al buen camino a las clase política; y al mismo tiempo es tan gradual y moderada como para lograr implementarse de forma discreta en nuestro país.

El momento oportuno para que entre en vigor dicha reforma sería en la transición del gobierno federal, que el Presidente electo entré ya bajo este esquema, que la propuesta sea discutida y aprobada desde dos años

antes de la elección, así los aspirantes a la jefatura del Ejecutivo tendrán tiempo de prepararse, de idear su plan de trabajo de acuerdo a esta nueva estructura. Cabe mencionar que posiblemente pasaran algunos años antes de que la clase política aprenda a desenvolverse a la perfección en este sistema político, sin embargo, es normal y sano, no debemos olvidar que los tiempos sociales son largos y muchas veces la norma avanza delante de la sociedades, abriéndole paso hacia su ideal de justicia y prosperidad común.

## **BIBLIOGRAFIA**

### TEXTOS LEGALES NACIONALES

- \* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### TEXTOS LEGALES INTERNACIONALES

- \* Constitución Política de los Estados Unidos de América.

- \* Constitución del Reino de España.

- \* Constitución de la República de Francia.

### LIBROS CONSULTADOS

- \* Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, 4° Edición, Harla, México 1997.

- \* Arteaga Nava, Elisur, Tratado de Derecho Constitucional, Volúmenes I, II, III y IV, 1 Edición, Oxford, México 1999.

- \* Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, 6° Edición, Fondo de Cultura Económica, México 2006.

- \* Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 7° Edición, Porrúa, México 1989.

- \* Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 23 Edición, Porrúa, México 1989.

\* Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 12° Edición, Porrúa, México 2000.

\* Cruz Barney, Oscar, Historia del Derecho Mexicano, Porrúa – ITAM, México 2001.

\* Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 12° Edición, Porrúa, México 1993.

\* Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, 6° Edición, Porrúa, México D. F. 2001.

\* Soberanes Fernández, José Luis, Historia del Derecho Mexicano, 8° Edición, Porrúa, México 2001.

\* Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 35° Edición, Porrúa, México D.F. 2003.

#### MONOGRÁFICAS

Andrea, Francisco J. de, "Partidos Políticos y Poder Ejecutivo en México", en el sistema Presidencial Mexicano (algunas reflexiones), México, UNAM, 1998.

Bobbio, Norberto, El Futuro de la Democracia, 3 Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Bobbio Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, 3 Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Cosío Villegas, Daniel, *El Sistema Político Mexicano*, 5ª Edición, México, Joaquín Mortiz, 1991.

Miguel González, Santiago, “La Transición a la Democracia en México. Una Aproximación”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, número 69, Julio 1990.



