

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA

TEMA

EL SISTEMA PRESIDENCIAL

PRESENTADO POR:

JOSE RICARDO VALLEJO SALINAS

PARA OBTENER EL TITULO DE:

MAESTRIA EN CIENCIAS CON ESPECIALIDAD EN  
DERECHO PUBLICO

MAYO 2006

# EL SISTEMA PRESIDENCIAL

ASESOR  
MCP Y LIC. OBED RENATO JIMENEZ JAUREGUI

SUSTENTANTE  
LIC. JOSE RICARDO VALLEJO SALINAS

CD. UNIVERSITARIA, SAN NICOLAS DE LOS GARZA, NUEVO LEON  
MAYO 2006

# INDICE

| Temas   | Páginas |
|---|---------|
| PRESENTACION  |         |
| INTRODUCCION  | 1       |
| PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA  | 4       |
| <b>CAPITULO PRIMERO</b><br><b>SISTEMAS DE GOBIERNO</b>                              |         |
| 1.1 CUESTIONES PRELIMINARES   | 5       |
| 1.2 FORMAS DE GOBIERNO  | 5       |
| <b>CAPITULO SEGUNDO</b><br><b>EL SISTEMA PRESIDENCIAL</b>                           |         |
| 2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESIDENCIALISMO                                    | 9       |
| a) EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA   | 10      |
| b) EN MEXICO  | 12      |
| 2.2 EN AMERICA LATINA   | 12      |
| 2.3 CARACTERISTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL  | 14      |
| 2.3.1 CARACTERISTICAS COMUNES ENTRE EL<br>PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y ESTADUNIDENSE | 16      |
| 2.4 DIFERENCIAS   | 19      |

| Temas | Páginas |
|-------|---------|
|-------|---------|

### CAPITULO TERCERO

#### LA CONFORMACION DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

|   |    |
|---|----|
| 3.1 CONFORMACION DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO      | 23 |
| 3.2 LA ATENUACION DEL SISTEMA PRESIDENCIAL          | 24 |
| 3.3 LA CONFIGURACION DE LA INSTITUCION PRESIDENCIAL | 25 |

### CAPITULO CUARTO

#### PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO

|  |    |
|--|----|
| 4.1 LAS CAUSAS                               | 29 |
| 4.2 EN MEXICO                                | 31 |
| 4.3 LA VISION QUE SE TIENE DE LA PRESIDENCIA | 33 |

### CAPITULO QUINTO

#### MEXICO: PRESIDENCIALISMO PURO

|  |    |
|--|----|
| 5.1 OPINIONES SOBRE EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO | 34 |
| 5.2 SUPUESTOS MATICES PARLAMENTARIOS             | 35 |
| 5.2.1 EL REFRENDO                                | 36 |
| 5.2.2 LOS INFORMES DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO  | 40 |
| 5.2.3 OTROS CASOS                                | 41 |

### CAPITULO SEXTO

#### LAS FUENTES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 6.1 LAS FUENTES EN MEXICO | 45 |
|---------------------------|----|

| Temas | Páginas |
|-------|---------|
|-------|---------|

**CAPITULO SEPTIMO**  
**ORGANIZACION DEL EJECUTIVO**

|   |    |
|---|----|
| 7.1 EJECUTIVO UNITARIO  | 46 |
| 7.2 ELECCION DIRECTA  | 46 |
| 7.3 REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE  | 47 |
| 7.4 EL PRINCIPIO DE NO REELECCION   | 49 |
| 7.5 EL PERIODO PRESIDENCIAL   | 50 |
| 7.6 LA SUSTITUCION PRESIDENCIAL   | 50 |
| 7.7 LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL   | 53 |
| 7.8 LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y LOS JEFES DE LOS<br>DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS | 54 |
| 7.9 EL GABINETE   | 56 |
| 7.10 LA OFICINA DEL PRESIDENTE  | 58 |

**CAPITULO OCTAVO**  
**FACULTADES DEL PRESIDENTE EN EL PROCESO LEGISLATIVO**

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 8.1 FACULTADES DEL PRESIDENTE | 59 |
| 8.2 LA INICIATIVA LEGISLATIVA | 60 |
| 8.3 EL VETO                   | 61 |
| 8.4 LA PUBLICACION            | 66 |
| 8.5 LA EJECUCION              | 67 |

CAPITULO NOVENO  
FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE

|  |    |
|--|----|
| 9.1 LOS CASOS EN LOS CUALES EL PRESIDENTE NO<br>PUEDE LEGISLAR | 69 |
| 9.2 LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA                              | 70 |
| 9.3 LAS MEDIDAS DE SALUBRIDAD                                  | 71 |
| 9.4 LOS TRATADOS INTERNACIONALES                               | 71 |
| 9.5 LA FACULTAD REGLAMENTARIA                                  | 72 |
| 9.6 LA REGULACION ECONOMICA                                    | 73 |

CAPITULO DECIMO  
FACULTADES EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES

|  |    |
|--|----|
| 10.1 CUESTIONES DE TERMINOLOGIA                                      | 75 |
| 10.2 PRINCIPALES ATRIBUCIONES EN MATERIA<br>DE RELACIONES EXTERIORES | 75 |
| 10.3 EL TRATADO ANTICONSTITUCIONAL                                   | 78 |

CAPITULO DECIMO PRIMERO  
EL ASPECTO PERSONAL EN LA PRESIDENCIA Y LOS PODERES  
POLITICOS DEL PRESIDENTE ENTRANTE

|  |    |
|--|----|
| 11.1 FUNCIONES CEREMONIALES DEL PRESIDENTE         | 79 |
| 11.2 LA INFLUENCIA DEL CARGO Y VICEVERSA           | 80 |
| 11.3 EL PODER DE PERSUASION                        | 80 |
| 11.4 LOS PODERES POLITICOS DEL PRESIDENTE ENTRANTE | 81 |

| Temas | Páginas |
|-------|---------|
|-------|---------|

CAPITULO DECIMO SEGUNDO  
EL LIDERAZGO QUE EJERCE EL PRESIDENTE

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 12.1 EL LIDERAZGO PRESIDENCIAL | 82 |
| 12.2 LA SUCESION PRESIDENCIAL  | 82 |

CAPITULO DECIMO TERCERO  
LIMITACIONES AL PODER DEL PRESIDENTE

|   |    |
|---|----|
| 13.1 EL JUICIO POLITICO DE RESPONSABILIDAD                              | 86 |
| 13.2 POSIBLES CONTROLES DEL CONGRESO SOBRE<br>EL PRESIDENTE             | 90 |
| 13.3 LIMITES AL PODER DEL PRESIDENTE                                    | 92 |
| 13.4 LAS RECIENTES LIMITACIONES Y AUTOLIMITACIONES<br>DE LA PRESIDENCIA | 94 |
| a) EL EJE EXTERNO DE LAS RELACIONES<br>POLITICO-ELECTORALES             | 95 |
| b) EL EJE INTERNO DE LAS RELACIONES<br>POLITICO-ADMINISTRATIVAS         | 96 |
| 13.5 CONSIDERACIONES FINALES  | 98 |

CAPITULO DECIMO TERCERO  
CANCELACION DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

|   |     |
|---|-----|
| 14.1 LA CANCELACION DEL SISTEMA PRESIDENCIAL        | 100 |
| 14.2 LA PERTINENCIA DE CANCELAR EL PRESIDENCIALISMO | 101 |
| 14.3 LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO                 | 105 |

| Temas   | Páginas |
|---|---------|
| 14.4 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DEBATE<br>PRESIDENCIALISMO-PARLAMENTARISMO                              | 106     |
| 14.5 REGIMEN PRESIDENCIAL. DEMOCRACIA MAYORITARIA Y LOS<br>DILEMAS DE LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA EN MEXICO | 109     |
| 14.6 LOS PELIGROS DEL PRESIDENCIALISMO  | 111     |
| 14.7 FEDERALISMO INTEGRADOR CONTRA PRESIDENCIALISMO<br>EXCLUYENTE   | 116     |
| CONCLUSIONES  | 119     |
| BIBLIOGRAFIA  | 120     |



## DEDICATORIA

### ❖ A Dios

Que me ha dotado espiritual y físicamente para desempeñar un papel en la sociedad.

### ❖ A mis Padres

Alfonso Vallejo Serna y Ana Maria, por darme la vida, por ser un apoyo incondicional, y transmitirme los valores de honradez, respeto y lealtad a través de su ejemplo.

### ❖ En especial a mi Madre

Ana Maria Salinas Alanís, Quién compartió mis triunfos y fracasos, mis alegrías y tristezas.

### ❖ A mi Esposa

Lic. Maria Concepción Solís Pérez MES, por su amor, fortaleza, comprensión y ternura... te amo.

### ❖ A mi Hijo

Quien ha sido mi motivación, reflejo, inspiración, causa. Hijo eres indiscutiblemente mi voluntad de salir adelante.

### ❖ A mis Hermanos

Alfonso, Profr. Héctor Manuel, M. C Jaime Cesar, Oscar Antonio y Jorge Alberto Vallejo Salinas, Quienes con su apoyo y comprensión me han acompañado durante toda mi vida alentándome a seguir adelante.

❖ A mis Hermanas políticas

Elizabeth, Myrella y Margarita Solís Pérez, por siempre estar ahí en el momento justo para brindarme su ayuda cuando mas lo necesito.

❖ A mis Maestros

Quienes con ahínco me inculcaron la semilla de la sabiduría.

❖ A la C R O C

A mi amigo y compañero Agustín Serna Servin, y el Comité Ejecutivo de la Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos de Nuevo León, quienes me ofrecieron su mano y estrecharon la mía fraternalmente, a el y a todos ellos, gracias por su confianza.

❖ A mis Amigos

Gracias por brindarme su amistad.

## **AGRADECIMIENTOS**

Para la elaboración de este trabajo conté con la ayuda de mi amigo el Licenciado Obed Renato Jiménez Jáuregui, y del Licenciado Juan M. Garza González quienes recabaron el material didáctico sin el cual no hubiera podido llevar a cabo el presente estudio, les agradezco su tiempo y dedicación para finalizar el desarrollo de este tema.

## **PRESENTACION**

El éxito del sistema presidencial ha sobre pasado por mucho el pensamiento que tuvo Ramos Arizpe al proponer su implantación en nuestro país, pues este régimen de gobierno ha marcado por varios años el rumbo, la vida política del país y el destino de millones de mexicanos.

En la actualidad subsisten ciertos rasgos básicos de la República Federal diseñada por Ramos Arizpe en la Constitución de 1824, pues fue aquí donde apareció de manera consustancial una característica del sistema político mexicano: el presidencialismo.

La evolución histórica del presidencialismo se dio en principio de manera lenta y paulatina, adquiriendo con el paso del tiempo características propias que le permitieron diferenciarse del que se desarrollo en los Estados Unidos de América.

Y es que el presidente mexicano por varias facultades que le fueron conferidas por nuestra Carta Magna fue adquiriendo un papel predominante (muchos coinciden en llamarle “hegemónico”) lo que le permitió al Ejecutivo invadir el ámbito de acción de los Poderes Legislativo y Judicial.

La prevalencia del Poder Ejecutivo ha sido tan manifiesta que cada presidente ha interpretado el presidencialismo a su modo y lo ha ejercido a su capricho y conveniencia.

Es así como el presidencialismo es reflejo necesario de las relaciones de poder existente entre el Ejecutivo con los poderes Legislativo y Judicial, esto es consecuencia directa de diversos factores entre ellos sociales, culturales, históricos y políticos.

## INTRODUCCION

En el presente trabajo no pretendo hablar de todo el sistema presidencial, ni mucho menos hacer un estudio exhaustivo de esta forma de gobierno, ni tan poco analizar la manera en que se verá reflejado en la elección del presidente el voto de los mexicanos que residen en el extranjero y que constituye desde mi muy particular punto de vista una situación *sui generis*. Entonces cabe preguntarse ¿Que se busca al realizar este estudio? Una de las cosas es ver la influencia que tuvo el régimen presidencial en el pasado de México y la importancia que en la actualidad guarda, así mismo analizar el papel hegemónico del presidente y su prevalencia sobre los Poderes Legislativo y Judicial como viejo resquicio de la centralización del poder que fue palpable y evidente durante los gobiernos de los Presidentes Benito Juárez y Porfirio Díaz y que en la época actual desempeña un papel preponderante, así como el fracaso de la implementación del federalismo como forma de organización del Estado.

Y una vez indicado lo anterior, debe mencionarse que si en un principio la adopción del modelo presidencial fue con el propósito de otorgar al Ejecutivo poderes amplios que lo facultaran para invadir la esfera de acción de los otros dos poderes, el régimen presidencial mexicano ha adquirido al transcurrir el devenir del tiempo ciertas características que lo distinguen en gran medida del modelo original creado y desarrollado en los Estados Unidos de América.

Siendo, por tanto, el objeto de estudio de este trabajo el sistema presidencial consideré conveniente estructurarlo en 14 capítulos, los cuales se desarrollan de la siguiente forma:

En el primer capítulo se estudiará los sistemas de gobierno que imperan en el mundo actual.

En el capítulo segundo se analiza de manera breve el origen del sistema presidencial partiendo de un marco histórico y temporal determinado.

En el capítulo tercero se menciona la manera en que se fue conformando el sistema presidencial a través de las constituciones de 1857 y de 1917.

En el capítulo cuarto se analizará las causas por las cuales se ha dado el predominio del poder Ejecutivo en nuestro país y la visión que se tiene de la presidencia.

En el capítulo quinto se hará referencia a los aparentes matices parlamentarios que guarda nuestro sistema de gobierno y el porqué se considera a México como un régimen presidencial puro.

En el capítulo sexto se mencionará las fuentes del presidencialismo mexicano, es decir, aquellos elementos que contribuyeron a la implantación de este sistema de gobierno.

En el capítulo séptimo se analizará la manera en que se encuentra estructurado el poder Ejecutivo, quién es su titular, con que carácter desempeña tal puesto, la forma en que es elegido y los requisitos que se necesitan para llegar a ocupar tal cargo.

En el capítulo octavo se comentará las facultades del presidente mexicano y que le son conferidas por el legislativo.

En el capítulo noveno se estudiará las facultades legislativas del presidente.

En el capítulo décimo las facultades que el presidente tiene en materia de relaciones exteriores.

En el capítulo décimo primero se analizará el aspecto personal de la presidencia y los poderes del presidente reciente electo.

En el capítulo décimo segundo se comentará el liderazgo que ejerce el presidente de la República, en particular la manera en que cada presidente ejerce su mandato.

En el capítulo décimo tercero se mencionará las limitaciones al poder del

presidente de la República.

Para finalizar en el capítulo décimo cuarto se comentará la conveniencia de cancelar el sistema presidencial mexicano.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Al esbozar este trabajo pretendo despertar el interés del lector y de aquellos estudiosos no especializados en el tema del presidencialismo mexicano con el propósito de realizar un análisis claro y sencillo de este régimen de gobierno.

Lo que se entiende por presidencialismo en nuestro país implica un sistema de gobierno el cual se encuentra integrado por diferentes reglas que la mayoría se encuentran plasmadas de manera tangible en la Constitución, es pues la observancia de esas reglas lo que caracteriza a nuestro sistema presidencial.

En rigor, los problemas que deberán resolverse consistirán en analizar las causas que originaron, propiciaron y desencadenaron en el establecimiento del régimen presidencial como forma de organización del Estado mexicano. Así mismo, el papel que juega en la actualidad el Presidente como máximo dirigente de la nación y sus relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial.

Pues, cabe mencionar que a la par de la implantación del régimen presidencial en México se creó la figura de un presidente poderoso y fuerte, con facultades casi ilimitadas, sin embargo, es de soslayar que estas características no se presentaron desde el principio pues fue necesario una evolución lenta, gradual y paulatina en la que el papel del presidente como depositario del Poder Ejecutivo fue incrementándose, esto como consecuencia de las condiciones que imperaban en el país.

Así fue, como se aglutinaron en el Presidente una serie de facultades las mismas que le fueron otorgadas por la propia Constitución y otras le fueron conferidas por los poderes Legislativo y Judicial.



# **CAPITULO PRIMERO SISTEMAS DE GOBIERNO**

## **1.1 CUESTIONES PRELIMINARES**

Considero importante antes de entrar al estudio del tema que me ocupa, hacer una breve alusión a los sistemas de gobierno que imperan en el mundo actual, en las líneas que siguen se hablará de las diferencias que permiten distinguir unas formas de gobierno de otras.

## **1.2 FORMAS DE GOBIERNO**

En principio, hay que decir, que las formas de gobierno han variado en el tiempo y en cada país, atendiendo a las necesidades de un momento histórico o de un pueblo determinado y con la finalidad de responder a la falta de una adecuada dirección en el Estado que lo dirija a un buen término.

Una vez precisado lo anterior, resulta necesario diferenciar el concepto gobierno de las formas de gobierno. “El gobierno representa dentro del Estado el elemento autoridad.”<sup>1</sup>

Por gobierno entendemos “el conjunto de individuos que asumen en determinado momento la dirección del Estado. La forma de gobierno es la configuración del ejercicio y la organización del poder político según una interpretación ideológica en su estructura social.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Moto Salazar, Efraín. *Elementos de Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., trigésima quinta edición, México, D.F., 1989, p. 59.

<sup>2</sup> Montero Zendejas, Daniel. *Derecho Político Mexicano*, Editorial Trillas, S.A. de C.V., primera edición, México, D.F., 1991, p. 85.

Otra concepción de forma (sistema) de gobierno, nos la proporciona *Jorge Carpizo* quien lo entiende como “la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad del estado que se manifiesta en la estructura real del poder político en un país.”<sup>3</sup>

Enseguida pasare a mencionar los sistemas de gobierno que imperan en la mayor parte de los países del mundo los cuales son: el parlamentario y el presidencial.

“En el primero la actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección de las Cámaras; el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de parlamentario. El sistema parlamentario busca que el ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento, que se supone representante genuino de aquél. Para ello el Jefe del gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; el gabinete así nombrado debe de obrar de conformidad con la mayoría parlamentaria a la que pertenece y es ese gabinete el único responsable de los actos del ejecutivo frente al Parlamento y la opinión pública. Porque si el Jefe del ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, sino que debe elegirlos según la mayoría parlamentaria, ni tampoco puede ejercer las funciones de gobierno, es natural y justo que la responsabilidad política la asuma, no el Jefe del gobierno, sino el gabinete.”<sup>4</sup>

“En el sistema parlamentario, el gobierno es ejercido por el gabinete que

---

<sup>3</sup> Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., decimoctava edición, México, D.F., 2004, p. 12.

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., trigésima edición, México, D.F., 1996, p. 254.

surge del parlamento o Poder Legislativo, de manera que la administración recibe el influjo de las Cámaras. Es el sufragio del ciudadano el que a través de la elección de los miembros del parlamento dicta el fallo definitivo. Así, el Poder Ejecutivo está subordinado al Legislativo. Por otra parte, el titular del Ejecutivo no es un solo individuo, sino una pluralidad. No lo designa el pueblo, sino el parlamento. El Jefe de Estado es el rey; el jefe de gabinete es el ministro.”<sup>5</sup> El modelo clásico de esta forma de gobierno lo constituye Inglaterra.

“En el segundo el ejecutivo participa con independencia en la dirección política; se llama presidencial porque en la forma republicana es en la que el Jefe del ejecutivo, esto es, el Presidente, halla el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante.”<sup>6</sup>

“En el sistema presidencial el titular es el presidente de la República, que asume funciones legislativas, judiciales y ejecutivas. En este sistema, el Poder Ejecutivo es unipersonal. Los secretarios de Estado son nombrados por el Ejecutivo. Este es responsable ante el pueblo, y el Poder Legislativo no tiene posibilidades de restituir al Ejecutivo. El Poder Legislativo designa al Ejecutivo.”<sup>7</sup> El modelo por excelencia del sistema presidencial lo constituye los Estados Unidos de América.

Conviene subrayar que en el año de 1958 apareció en Francia un sistema de gobierno denominado semipresidencial “mezcla de presidencialismo y de parlamentarismo. Su esquema básico es parecido al del parlamentarismo, porque también existe un presidente de la República y un Gobierno, y este último sólo puede gobernar si cuenta con la confianza del Parlamento, que dispone de medios

---

<sup>5</sup> Montero Zendejas, ob. cit., p. 239.

<sup>6</sup> Tena Ramírez, ob. cit., p. 254.

de control. Pero la diferencia respecto del parlamentarismo está en que el presidente de la República tiene unos poderes tales que en realidad se ha constituido en el elemento central del sistema. En primer lugar, es elegido por votación directa de todos los ciudadanos, lo que le confiere un carácter parecido al del presidente de los Estados Unidos. Además, el presidente no se limita a ejercer las funciones representativas que le corresponden en el parlamentarismo sino que, en realidad, dirige el Gobierno y adopta las grandes decisiones políticas, sin ser responsables de ellas ante la Asamblea. Por último, tiene la facultad de asumir poderes extraordinarios en caso de emergencia. Todos estos poderes significan que el Gobierno no puede ejercer sus funciones más que con el apoyo del presidente de la República. Dado que también le es necesario el apoyo del Parlamento, se podría suscitar un grave problema en el caso de que este último tuviese una mayoría opuesta al presidente y decidida a imponerle un Gobierno de su propia confianza. En tal caso, el presidente puede disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones, aunque esto no solucionaría el problema si el resultado confirmase aquella misma mayoría.”<sup>8</sup>

Mendoza Berrueto señala que: “El sistema semipresidencial, del tipo francés, está integrado por dos cabezas: el primer ministro, que hace las veces de jefe de Estado, representa a la nación y de él dependen los asuntos de política exterior y los de defensa nacional; la otra cabeza la representa el presidente de la república, quien es líder del parlamento y se encarga del gobierno, con excepción de las atribuciones ya señaladas del primer ministro.”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Montero Zendejas, ob. cit., p. 239.

<sup>8</sup> *Los Regímenes Políticos*, Biblioteca Salvat de Grandes Temes, Salvat Editores, S.A., Barcelona, España, 1973, pp. 104 a 106.

<sup>9</sup> Mendoza Berrueto, Eliseo. *El Presidencialismo Mexicano, una tradición ante la Reforma del Estado*, El Colegio de la Frontera Norte, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, D.F., 1998, p. 377.

## **CAPITULO SEGUNDO EL SISTEMA PRESIDENCIAL**

### **2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESIDENCIALISMO**

#### **a) EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**

“El primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la constitución norteamericana de 1787. Esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que dio por resultado el régimen presidencial; por esta razón, se ha considerado que la constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia.”<sup>10</sup>

Ahora bien, cabe preguntarnos ¿Cuáles fueron los antecedentes y las fuentes en las que los legisladores norteamericanos se basaron para crear este sistema de gobierno?

La respuesta nos la da Clinton Rossiter<sup>11</sup> en su obra “*The American Presidency*” al indicar que lo fueron:

a) El derecho público inglés, ya que en parte trataron de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de estado hereditario, querían uno de elección popular con funciones limitadas en el tiempo.

b) La constitución de Nueva York de 1777 y en menor medida la de Massachusetts de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana.

---

<sup>10</sup> Carpizo, ob. cit., p. 15.

<sup>11</sup> Al ser citado por Jorge Carpizo, ob. cit., p. 15.

c) Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone.<sup>12</sup>

Es así que los legisladores norteamericanos “idearon a propósito un complicado sistema electoral para la elección de un gobierno: una Cámara de Representantes elegida por el pueblo con el contrapeso de un Senado elegido por las legislaturas de los estados, una Suprema Corte nombrada por el presidente con el consejo y consentimiento del Senado, y por encima de todo, un presidente elegido por un Colegio Electoral compuesto a su vez de electores escogidos por las legislaturas de los estados.”<sup>13</sup>

## **b) EN MEXICO**

En principio, al nacer a la vida independiente como país, México adoptó como forma de gobierno el de una monarquía absoluta, al fracasar este régimen y con el derrocamiento del emperador Agustín de Iturbide, fue imperiosa la necesidad de implementar un nuevo sistema de gobierno, por lo que el 4 de Octubre de 1824, se promulgó la primera Constitución del país, que proclamó la forma de gobierno republicano y federal, así mismo otorgó el supremo Poder Ejecutivo de la Federación a un solo individuo con el título de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos basándose en gran medida en el modelo presidencial establecido años atrás en los Estados Unidos de América.

La Constitución de 1824 guarda, sin lugar a dudas, gran relevancia porque delimitaba de manera precisa las funciones, atribuciones, obligaciones y restricciones a las facultades del Presidente; asimismo por vez primera se señala la figura del vicepresidente, ello al indicar en diversos artículos lo siguiente:

---

<sup>12</sup> Esto lo escribió Edward S. Corwin en su obra “*El Poder Ejecutivo. Función y poderes*”, al ser citado por Carpizo, ob. cit., 15.

<sup>13</sup> Mendoza Berrueto, Eliseo. *El Presidencialismo Mexicano: una tradición ante la reforma del*

- 5. *La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.*
- 9. *El Poder Supremo de la federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.*
- 10. *El poder legislativo de la federación residirá en una camará de diputados y en un senado, que compondrán el congreso general.*
- 12. *La base para nombrar los representantes de la cámara de diputados será la población.*
- 74. *Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*
- 75. *Habrá también un vicepresidente, en quien recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste.*
- 77. *El presidente no podrá ser reelecto para este encargo, sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones.*
- 85. *Creó la vicepresidencia como función autónoma, pues el que obtenía mayor suma de votos era el Presidente y quien le seguía en votación, el vicepresidente.*
- 110. *Las atribuciones del presidente son las que siguen: Publicar, circular hacer guardar las leyes y decretos del congreso general. Las atribuciones del Ejecutivo se constriñen a las que su propio nombre le asigna, esto es, ejecutar las disposiciones del Poder Legislativo y vigilar el buen funcionamiento del Judicial.*
- 112. *Las restricciones de las facultades del presidente, son las siguientes:*

*III. El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.*

- 163. *Todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino deberá prestar juramento de guardar esta constitución y el acta constitutiva.*

A esta constitución, le sucedieron una serie de Constituciones Centralistas entre ellas: la de 1836 (promulgada el 29 de Diciembre de ese mismo año) mejor conocida con el nombre de Constitución de las Siete Leyes la cual se caracterizó por la implantación de un sistema unitario, por suprimir los estados y por reforzar el poder presidencial. Posteriormente, el 14 de Junio de 1843 se publicó la Constitución conocida como Bases Orgánicas, la cual se caracterizó porque proponía el sistema centralista, autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo y le concedía el derecho de veto.

En 1847 (Acta de Reformas) se reestableció el federalismo y la vigencia de

---

*Estado*, El Colegio de la Frontera Norte, segunda edición, México, 1998, p. 136.

la Carta Magna de 1824.

Pero no fue sino hasta la promulgación de la Constitución de 1857 (el 5 de Febrero de ese mismo año) en la que se estructuró a México como república, federal, democrática y representativa, retomándose la idea original del sistema presidencial, ello al indicar en diversos numerales lo siguiente:

*Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos.*

*Artículo 50. El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.*

*Artículo 51. Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.*

*Artículo 121. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará juramento de guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanen.*

## **2.2 EN AMERICA LATINA**

La mayoría de los países que conforman América Latina se han inspirado en el sistema presidencial norteamericano “porque en Estados Unidos se creó, porque ahí ha funcionado, y bien. Sin embargo, no hay que desconocer que el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político norteamericano, y no es posible hacer un diagnóstico sobre él, si no se le relaciona con los poderes legislativo y judicial, con el sistema bipartidista, con el federalismo, es decir, con las otras piezas que lo configuran. Empero, el éxito del régimen presidencial norteamericano hay también que relacionarlo con factores extrajurídicos, como son la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política.

Los sistemas presidenciales en América Latina se basaron en el norteamericano, pero las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vía de desarrollo, hacen que hayan evolucionado en forma diferente. En América Latina no existe una verdadera separación de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se han subordinado al



ejecutivo.”<sup>14</sup>

Se ha definido a los sistemas presidenciales en América Latina, haciendo resaltar las características de un estricto predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército,<sup>15</sup> lo que ha llevado a la doctrina a hablar de un neopresidencialismo cuyos rasgos relevantes son la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del legislativo al ejecutivo; diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales.<sup>16</sup>

Sin embargo, cabe mencionar que las características que anteriormente se han descrito no se presentan con la misma semejanza (similitud) en los países de Latinoamérica porque existen diferencias tanto desde el punto de vista jurídico, como económico, político y social. Y por ello “*Loewenstein* clasificó los sistemas presidenciales en América Latina en tres clases, a saber:

a) presidencialismo puro, aquellos que tienen las características que hemos señalado como distintivas del sistema. Aquí colocó a México;

b) presidencialismo atenuado, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete, y

c) aquellos donde se ha tratado de disminuir la influencia del ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el ejecutivo colegiado.”<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Así lo explica Carpizo, ob. cit., pp. 16-17.

<sup>15</sup> Paolo Biscaretti di Ruffa, al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 17.

<sup>16</sup> Esto lo dijo Karl Loewenstein en su obra “*La presidencia fuera de los Estados Unidos*”, al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 17.

<sup>17</sup> Loewenstein, al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 17.

## 2.3 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Analícemos, pues las características que posee el sistema presidencial, cabe indicar que diversos tratadistas se han ocupado de su estudio entre ellos se encuentran:

*Joseph LaPalombara* que afirma “que en un sistema presidencial, el presidente, quien es jefe de estado y de gobierno a la vez, es independiente del poder legislativo y por tanto no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia; los poderes legislativo y ejecutivo son interdependientes: el legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del ejecutivo, el presidente puede vetar las leyes del legislativo; el presidente tiene la facultad de realizar nombramientos, el legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos, el legislativo puede juzgar y remover al presidente. El presidente tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del gabinete, en la presentación de iniciativas de ley y en la preparación del presupuesto.”<sup>18</sup>

*Tomás Rodríguez Zamora* menciona que “la esencia del régimen presidencial se encuentra en que: a) el presidente es jefe de estado y jefe de gobierno; b) es auxiliado por un gabinete con funciones consultivas, y c) ni el presidente ni su gobierno son responsables ante el poder legislativo al cual no asisten.”<sup>19</sup>

*Jorge Carpizo* nos dice que “la manera más clara de captar las

---

<sup>18</sup> Joseph La Palombara, en su obra “*Politics within nations*”, al ser citado por Carpizo, ob. cit., pp. 12-13.

<sup>19</sup> Esto lo expuso Tomás Zamora Rodríguez en su obra “*El Poder Ejecutivo en Francia*”, al ser

características que configuran el sistema presidencial es contrastando sus notas con las del sistema parlamentario.

Y que las características del sistema parlamentario son las siguientes:

a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).

b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

c) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.

d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.

e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.

g) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién poseía la razón: si el parlamento o el gobierno.

Las características del sistema presidencial son las siguientes:

a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y de gobierno.

---

citado por Carpizo, ob. cit., p. 13.

b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.

c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.

d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.

e) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.

f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.”<sup>20</sup>

### **2.3.1 CARACTERISTICAS COMUNES ENTRE EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y ESTADUNIDENSE**

“Se debe tener bien presente que idealmente el presidencialismo es un sistema de gobierno en el que el presidente es elegido directamente por los ciudadanos y existen dos poderes separados: el Ejecutivo y el del Congreso, ambos elegidos de manera independiente por el electorado. En teoría, pero sólo en teoría, el presidencialismo debería garantizar un buen funcionamiento del sistema político en virtud de que la elección separada del presidente y del Congreso permite no confundir en las campañas electorales los intereses generales de la presidencia con los intereses locales y/o sectoriales del Congreso. Al mismo tiempo, la elección separada y la organización independiente de la presidencia y del Congreso no disminuyen sino que, por el contrario, favorecen el intercambio político entre ambos poderes, sin menoscabo de la eficiencia de la presidencia; y salvaguarda la representatividad del Congreso –aun en el caso de que este último provenga de un

---

<sup>20</sup> Carpizo, Jorge. *Derecho Constitucional, en las humanidades en el siglo XX, el Derecho*. UNAM,

sistema electoral proporcional puro—. Es decir, el presidencialismo, en cuanto gobierno separado del Congreso, debería alentar una mejor interrelación entre gobernantes y gobernados, ya que tiene la capacidad de conjugar la voluntad de eficiencia del Poder Ejecutivo con el deseo de los votantes de apoyar programas de uno u otro partido, incluso los de la oposición. En última instancia, el sistema presidencial permitiría garantizar la gobernabilidad sin detrimento de las instancias plurales de la ciudadanía.

Algo similar encontramos en el estudio de Lujambio, quien insiste en que en México, en el proceso de transición hacia un presidencialismo democrático, se debe dar mayor importancia y peso a los aspectos legales y constitucionales; esto es, en regímenes cuasidemocráticos se deben reforzar las leyes e instituciones para que la transición no se genere a partir de un vacío institucional.

La dimensión institucional hace posible la comparación entre la experiencia del presidencialismo mexicano y la del estadounidense en la medida en que permite examinar conjuntamente la norma constitucional y la práctica política. Por medio de esta aproximación se comprende mejor hasta qué punto ambas experiencias se apegan a la teoría del sistema presidencial y, asimismo, se valora especialmente la idea de que las instituciones son el producto no sólo de la acción humana individual sino también de una experiencia colectiva, con lo cual se logra reconocer la justa importancia de la dimensión histórica. En efecto, de nada serviría saber, entre otras cosas, que el sistema presidencial mexicano se diferencia del estadounidense por un desbalance fuerte entre presidencia y Congreso si no se tomara en cuenta que este desbalance no es consustancial a la identidad mexicana sino que es producto de una evolución histórica particular que trasciende incluso a las personas que en este siglo han ocupado el cargo de presidente de la República.

La dimensión histórica, vista como expresión de una experiencia colectiva, arroja luz sobre el proceso mediante el que se llegó a distinguir entre la presidencia

---

México, 1976, p. 121.

—en cuanto institución personal establecida en las primeras cartas constitucionales de México y de los Estados Unidos— y el sistema presidencial, que representa, en cambio, el aumento o la disminución del poder de la presidencia a partir de sus atribuciones legislativas, es decir, los poderes constitucionales (derecho de veto, autoridad temporal para legislar, poder de iniciativa en materia de presupuesto, poder de iniciativa legislativa, propuesta de referéndum), y las facultades no legislativas (exclusivo nombramiento y destitución de secretarios de Estado y censura legislativa) que le son concedidas al presidente.

Ahora bien, el crecimiento de estas funciones puede desequilibrar la relación en el seno del gobierno separado, propiciar que la presidencia cobre una dimensión de tipo imperial, generar una disociación o subordinación de un poder respecto al otro e, incluso, conducir del presidencialismo a un semipresidencialismo en el que el primer ministro debe contar con la confianza del Congreso.

Si se tiene presente la trayectoria histórica del sistema presidencial se entiende mejor por qué México y los Estados Unidos presentan características comunes de un presidente electo directamente por los ciudadanos, un periodo presidencial y legislativo fijo, un presidente que nombra y dirige la composición del gobierno y preside el gabinete presidencial, y, finalmente, un presidente que tiene algunas atribuciones constitucionales legislativas. A fin de cuentas, la característica que identifica al sistema presidencial mexicano con el estadounidense es la de ser un presidencialismo fuerte.

Tanto en México como en los Estados Unidos el presidencialismo es un producto relativamente reciente que se ha consolidado a lo largo de su historia descartando las posibilidades del semipresidencialismo y del parlamentarismo, gobiernos en donde el Ejecutivo es un agente del Congreso. Este rechazo tiene un particular interés porque el caso mexicano nos ayuda a comprender lo infundado de algunas recientes propuestas políticas que plantean, más que un

presidencialismo atemperado, un hipotético tránsito hacia una república parlamentaria.”<sup>21</sup> Esto último se verá con más detalle más adelante.

## 2.4 DIFERENCIAS

“Las variaciones y diferencias entre el presidencialismo mexicano y estadounidense pueden ser vistas a partir de su mayor o menor acercamiento a los requisitos de eficiencia, representatividad y equilibrio entre presidencia y Congreso que idealmente debe tratar de cumplir el sistema presidencial. Probablemente se trata de algo relativo a la naturaleza del sistema presidencial en los dos países. Mientras los estudios sobre México se preocupan más por la relación presidencialismo-gobernabilidad, los estudios sobre los Estados Unidos insisten, en cambio, mucho más en relación presidencialismo-ciudadanía. La diferencia de enfoque puede y debe ser vista como el resultado de que las instituciones no son neutras con respecto a la prelación de las demandas políticas, lo cual tiene que ver, con una connotación específica de la institución presidencial mexicana. Aguilar Villanueva nos ofrece una clave de lectura de esta particularidad al decirnos que la presidencia es la piedra angular del sistema político mexicano, pues confiere a su titular la triple autoridad fundamental de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe del partido político hegemónico. Es precisamente en esta última connotación del presidente como jefe del partido hegemónico donde se ubica, a mi juicio, la especificidad del presidencialismo mexicano frente al presidencialismo estadounidense y, en general, al modelo del sistema presidencial.

La diferencia sustancial entre los dos presidencialismos requiere aún mayor explicación. Los dos sistemas presidenciales funcionan y tratan de aproximarse al

---

<sup>21</sup> Hernández Chávez, Alicia. *Presidencialismo y Sistema Político México y los Estados Unidos*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, D.F., 1994, pp. 9 a 12.

modelo ideal del presidencialismo a partir de un contexto muy diferente. El contexto institucional de los Estados Unidos es democrático, mientras que el de México, según declaración expresa de Aguilar Villanueva y Lujambio, es el de una transición hacia la democracia. De allí que mientras el problema central del presidencialismo estadounidense es el de una mejor correlación entre ciudadanía y presidencia –lo que conlleva necesariamente un replanteamiento de la relación entre presidencia y Congreso–, en el presidencialismo mexicano predomina, en cambio, el problema de la representatividad de la institución presidencial. Dicho con palabras más simples: ¿puede haber equidad representativa siendo el presidente de México el jefe del partido hegemónico? Notése bien que cuando Aguilar Villanueva habla del presidente enlaza la función de jefe del partido político hegemónico con sus poderes no legislativos para reforzar una de las características institucionales de la presidencia: su eficacia.

La presidencia mexicana aparece dotada de amplios poderes, superiores a los que idealmente debería tener según el modelo de sistema presidencial que hemos descrito. Sin embargo, no se puede concluir de manera apresurada que ambos sistemas presidenciales, si bien pertenecen a la misma familia, no son comparables. Si así razonáramos se subestimaría que también en el caso de los Estados Unidos los presidentes han realizado intentos de reforzar constantemente su poder, posiblemente porque la lógica de cualquier poder es la de expandir sus funciones institucionales a partir de las preexistentes. Fabbrini señala que en el periodo 1968-1992 la presidencia estadounidense se caracterizó por desafiar constantemente al Congreso para defender el papel “imperial” que había conquistado. El resultado de este conflicto fue una crisis de representatividad, lo que permite sostener que ni siquiera la mayor democratización del contexto estadounidense constituye en sí una garantía suficiente para que el presidencialismo se acerque cada vez más al ideal de gobierno que le confieren sus teóricos.

Evidentemente el presidencialismo, como cualquier otro sistema político es



una institución perfectible en el tiempo.

Si partimos de la idea de que el contexto en el cual se desarrolla el sistema presidencial en los Estados Unidos es esencialmente de tipo democrático en tanto que el mexicano es de transición a la democracia, esto significa que dichos contextos de algún modo condicionan y condicionarán la posibilidad de que el presidencialismo se acerque al ideal del gobierno separado. Significa además que el contexto puede incluso evolucionar en sentido contrario al crecimiento de las facultades legislativas y no legislativas de la presidencia, por lo que llegaría a cumplir una función de poner límites a dicho poder. En este sentido, en las últimas décadas la ciudadanía en ambos países ha comprendido que, con su propalada eficacia, el presidencialismo –determinado por la elección mayoritaria– puede en el ejercicio de sus poderes limitar y organizar de manera deficiente las demandas ciudadanas, en especial las propuestas por conducto de los partidos. En los Estados Unidos la ciudadanía ha comprendido que la interacción entre presidencia y Congreso no necesariamente es suficiente para limitar el poder presidencial. Encontramos en ambos sistemas, esencialmente, la propensión a disminuir las funciones de la presidencia, aunque se perjudique con esto la eficacia que distingue al presidencialismo. Dicho con otras palabras, la reacción de la ciudadanía en ambos países se orienta a exigir que la presidente muestre una mejor receptividad a las demandas ciudadanas, aunque lleve a cabo una aplicación más lenta. A final de cuentas parecieran importar menos las decisiones rápidas. Se espera en cambio que al tomar una decisión se considere que los beneficios de la decisión se difundan de manera más amplia y equitativa en toda la población. En suma, parecería estar en discusión la tendencia excluyente que presenta la presidencia pese a ser elegida por la mayoría, así como la validez de arreglos institucionales entre presidencia y Congreso, que son vistos como acuerdos de cúpulas.

Las modalidades en la tendencia hacia la limitación del poder de la

presidencia son evidentemente diferentes en los Estados Unidos y México, aunque en ambos países el nuevo interés que despierta el federalismo por sus connotaciones consensualistas e incluyentes refleja hasta cierto punto una reacción similar a la tendencia mayoritaria y excluyente del presidencialismo.

A la luz de estas consideraciones, tanto en México como en los Estados Unidos, más que ponerse en tela de juicio el sistema presidencial se pide una transformación de éste con el fin de adecuarlo a las nuevas demandas de pluralismo que están presentes en el electorado mexicano y estadounidense.”<sup>22</sup>

## **CAPITULO TERCERO**

### **LA CONFORMACION DEL SISTEMA PRESIDENCIAL**

#### **3.1 CONFORMACION DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO**

“La primera conformación histórica del presidencialismo sucede con la definición de la presidencia a partir de la revolución liberal de 1856. Fue en la Constitución de 1857 donde se establecieron algunas de las características esenciales de la institución presidencial: su elección separada de la del Congreso, su facultad para enviar a éste iniciativas de ley, en especial las relativas al presupuesto, el poder para ejercer parcialmente un veto suspensivo de las leyes en discusión en el Congreso y su facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.”<sup>23</sup>

“Podemos decir que a partir de estas facultades nace la presidencia, ciertamente aún con funciones limitadas e inferiores en todo caso a las del Congreso unicameral de la Constitución de 1857. Su debilidad radica en que la presidencia posee funciones legislativas mínimas –iniciativa de ley y veto suspensivo– y su acción está además sujeta al juicio político del Congreso por delitos de traición, violación expresa de la Constitución e incluso por amenaza a la libertad electoral.”<sup>24</sup>

“En este último sentido, la presidencia posee la facultad exclusiva no sólo de nombrar y remover a los Secretarios de Estado sino también a los agentes diplomáticos y consulares, a los empleados de hacienda y demás empleados de la Unión, en tanto que al Congreso toca tan sólo aprobar la promoción que hace el

---

<sup>22</sup> Hernández Chávez, ob. cit., pp. 12 a 15.

<sup>23</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, México, 1964, pp. 616, 620 y 621.

<sup>24</sup> Tena Ramírez, ob. cit., p. 103.

presidente de los grados superiores del ejército, de la armada nacional y de funcionarios de Hacienda.”<sup>25</sup>

### **3.2 LA ATENUACION DEL SISTEMA PRESIDENCIAL**

“La constitución de 1857 proclama una República representativa, democrática y federal, cuyos estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. Este texto constitucional es liberal, progresista y revolucionario, en cuanto que termina con la intolerancia religiosa que prevalecía desde 1824, suprime el Senado de la República, determina las garantías individuales y decreta la desamortización de los bienes eclesiásticos.

La cancelación de la Cámara de Senadores auspició que el Poder Legislativo, ahora representado sólo por la Cámara de Diputados, adquiriera mayor fuerza. Además esta Cámara fue dotada de facultades adicionales, tales como el derecho a ser informada por los miembros del gabinete presidencial sobre el desempeño de sus funciones, y su Órgano Permanente –después denominado Comisión Permanente– pudo convocar, muto proprio o a petición del presidente, a sesiones extraordinarias. Por su parte, el Ejecutivo sufrió algunas limitaciones: se le canceló el derecho de veto, se le obligó al refrendo ministerial (para el efecto de enviar iniciativas de ley a la Cámara) y se le restringieron las facultades legislativas para casos de emergencia y de “suspensión de garantías”. El Poder Judicial, en cambio, fue beneficiado con la introducción definitiva del juicio de amparo, que lo fortaleció frente a los otros dos poderes. Por el hecho de enriquecer las atribuciones de los poderes Legislativo y Judicial y acotar las correspondientes al presidente de la República, se considera que la Constitución de 1857 atenuó el presidencialismo.

---

<sup>25</sup> Tena Ramírez, ob. cit., pp. 618 y 620.

Es interesante recordar que la Constitución de 1857 consignó la elección indirecta, a cargo de electores reunidos en juntas electorales de distrito, tanto de los diputados como del presidente de la República, del presidente de la Suprema Corte de Justicia y de sus ministros. Este sistema perduró hasta la Constitución de 1917, en la que se abolió la elección de los miembros del poder Judicial y se estableció un régimen electoral directo, universal y secreto para la elección de los miembros del Congreso de la Unión y del presidente de la República.

La tendencia “parlamentarista” apuntada en la Constitución de 1857 había sufrido ya una reversión total en 1874, cuando, bajo la presidencia de Lerdo de Tejada, se restableció la Cámara de Senadores y se le devolvió al presidente de la República el derecho al voto.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz el presidencialismo acabó por consolidarse, primero, por las reformas constitucionales que permitieron la reelección presidencial (21 de octubre de 1887) y, después, por la separación del procurador general de Justicia de la Suprema Corte a fin de que, junto con el fiscal, fueran nombrado y removido libremente por el Ejecutivo; asimismo, volvió el presidente a asumir facultades para legislar en situaciones extraordinarias.”<sup>26</sup>

### **3.3 LA CONFIGURACION DE LA INSTITUCION PRESIDENCIAL**

“La Constitución de 1917, a diferencia de la anterior, prevé en los artículos respectivos un presidencialismo fuerte aprobado por amplia mayoría, lo cual dice mucho del valor y arraigo histórico del presidencialismo. El presidencialismo se fundamenta por Venustiano Carranza bajo la convicción de que México “ha necesitado y necesita todavía de gobiernos fuertes”, sin caer en la confusión en que se habla caído de entender gobierno fuerte como sinónimo de gobierno despótico.

El presidencialismo se define en la nueva constitución como un poder separado del Legislativo, elegido por mayoría por voto directo y universal; sus

funciones son de jefe de Estado a la vez que de jefe de gobierno. Al presidente se le confiere la capacidad para designar, sin pasar por la aprobación del Congreso, a los Secretarios de Estado. Además de sus funciones de gobierno, la presidencia tiene las legislativas: enviar iniciativas de ley al Congreso, vetar las leyes que éste aprueba, suspender transitoriamente, con la aprobación del Congreso, las garantías constitucionales y obtener del Congreso facultades extraordinarias en los casos de invasión, guerras y disturbios sociales. El límite al poder de la presidencia se finca en el control que ejerce el Congreso sobre los actos de gobierno, en la separación de competencias entre presidencia y Congreso, en la independencia del Poder Judicial y en la definición temporal del periodo presidencial que se fortalece mediante el principio de la no reelección del presidente al igual que todo cargo de elección federal, estatal o municipal.

Todos los estudios existentes ven el poder de la presidencia como el resultado de dos factores sociopolíticos. El primero es la existencia de un sistema electoral que permitió que el voto fuera controlado y manipulado por el gobierno por el hecho de que, hasta mediados de la década de 1940, la elección fue calificada directamente por el Congreso. El segundo factor es la construcción de un partido oficial del cual el presidente de la República es el jefe.

En otras palabras, la legitimidad de la presidencia encuentra su fundamento en la centralización del poder político mediante la cual se restablece el orden en el país.

La centralización del poder se organiza con base en las atribuciones constitucionales del presidente, quien ejerce efectivamente sus funciones legislativas y ejecutivas. Desde 1917 hasta la década de 1940 la presidencia afirma su poder en virtud de sus facultades legislativas mediante la utilización del veto sobre numerosas leyes en discusión en el Congreso. De modo simultáneo y con el mismo objetivo, recurre al uso de las facultades extraordinarias.

---

<sup>26</sup> Mendoza Berrueto, ob. cit., pp. 70 a 72.

Parecería que hubo una relación entre veto presidencial y facultades extraordinarias en la medida en que la decisión del presidente de utilizar o no utilizar el veto sirve para obtener del Congreso las facultades extraordinarias. Dicho con otras palabras, el vínculo entre veto o amenaza de veto y facultad extraordinaria para legislar encubre los arreglos institucionales que cotidianamente ocurrían entre Ejecutivo y Congreso en la fase inicial de afirmación de la autoridad presidencial.

La expansión de la función legislativa de la presidencia permitió que se llevaran a cabo y acrecentaran sus funciones no legislativas, es decir, las de gobierno. En efecto, sin las primeras no se comprende cómo se incrementan entre 1920 y 1940 las competencias de gobierno. El gobierno se expande, en primer lugar hacia el consejo de ministros –que comprende no sólo a los secretarios de Estado sino también a los jefes de departamento y al procurador general de la nación–, y luego hacia los numerosos organismos descentralizados, como la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Nacional de Irrigación, Ferrocarriles Nacionales de México, Pemex, etc. En virtud de que es prerrogativa y facultad del presidente nombrar o proponer al Congreso a los funcionarios federales y oficiales superiores de las fuerzas armadas, así como es su facultad destituir a los primeros sin intervención del Congreso, la presidencia adquiere un peso cualitativo y cuantitativo sin precedentes. El poder de “quitar y poner” confirió a la “investidura presidencial gran parte de su prestigio e importancia” y terminó por darle un “dominio absoluto sobre casi todas las funciones de gobierno mediante la selección adecuada de los funcionarios.

La legitimidad de la presidencia dependió entonces de la institucionalización de sus funciones a través de un proceso histórico donde se conjugaron facultades no legislativas con las de gobierno.

El proceso por medio del cual se asigna un mayor poder a la presidencia corre en una doble dirección, del centro a la periferia y de la periferia al centro, y

es de tipo interactivo entre institución y sociedad.

A la luz de estas consideraciones se puede sostener que el presidencialismo contemporáneo mexicano nace en el periodo 1918-1928 y se refuerza entre 1929 y 1940. Cuando Lázaro Cárdenas llega a la presidencia en 1934, el único obstáculo al presidencialismo era la dualidad del poder entre el presidente de la República y el jefe máximo de la Revolución, figura esta última que coincidía con la de presidente del partido oficial. La remoción de la jefatura máxima se logró mediante la acción política del presidente, que sustituyó a todos los comandantes de las regiones militares, a 14 gobernadores de los estados y a líderes de las confederaciones de los trabajadores, además de ordenar la depuración del Senado y de la Cámara de Diputados, la supresión de la inamovilidad de los jueces de la Suprema Corte de Justicia y, finalmente, la aprobación de la ley relativa a la expropiación con fines de utilidad pública.

La presidencia bajo el cardenismo se valió de manera consistente de las facultades extraordinarias concedidas por un Congreso dócil a las políticas del gobierno. Paso a paso, puso bajo la rectoría del Estado a industrias y sectores del mundo laboral que eran estratégicos: a las comunicaciones con la nacionalización de los ferrocarriles y su entrega para la administración a los obreros (1937); a los energéticos con la expropiación del petróleo (1938). Asimismo, configuró el plan de regulación de la actividad industrial por medio de la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional de Fomento, Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior.”<sup>27</sup>



## **CAPITULO CUARTO PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO**

### **4.1 LAS CAUSAS**

Toca ahora estudiar las causas por las cuales en México se da el predominio del poder Ejecutivo.

“Para explicar y aun justificar la configuración del presidencialismo mexicano se han ofrecido diversas razones: culturales, históricas, socioeconómicas, constitucionales, políticas. Todas ellas, convergen en afirmar que la presidencia es la piedra angular del régimen y/o sistema político mexicano, en tanto confiere a su titular la triple esencial autoridad de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe del partido político hegemónico (el liderazgo de las instituciones, la política y las políticas).”<sup>28</sup>

A continuación transcribo la opinión de varios autores, acerca de este tema, entre ellos:

“*Joseph LaPalombara* indica que la concentración de poderes en el ejecutivo se debe principalmente a: a) las emergencias nacionales, b) los poderes de emergencia que las constituciones depositan en el ejecutivo, c) las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre el ejecutivo y el legislativo, d) el creciente número y la complejidad de la política y los problemas del gobierno, e) el aumento de la intervención gubernamental, f) la inclinación ideológica a un concepto de ejecutivo fuerte y centralizado y g) el

---

<sup>27</sup> Hernández Chávez, ob. cit., pp. 24 a 30.

<sup>28</sup> Esto según Luis F. Aguilar Villanueva, al ser citado por Hernández Chávez, ob. cit., p. 40.

arraigado impulso humano para otorgarle liderazgo a una sola persona.”<sup>29</sup>

“Para *F. Jorge Gaxiola*, dos han sido las causas del crecimiento del ejecutivo: a) la planificación y el intervencionismo en materia económica y b) los graves peligros internacionales.”<sup>30</sup>

“*Corwin*, refiriéndose a los Estados Unidos de América, manifiesta que la presidencia actual es el resultado de: a) la aceptación social de la idea de que el gobierno debe ser activo y reformista y no un simple protector del orden establecido, b) el derrumbe del federalismo legislativo, c) el derrumbe del principio de la división de poderes como definición de la relación que debe existir entre el congreso y el ejecutivo en la creación de las leyes, d) el derrumbe del principio de que el poder legislativo no puede delegar sus facultades, e) el efecto de las dos guerras mundiales sobre las atribuciones del presidente como comandante en jefe y de su papel en las relaciones internacionales.”<sup>31</sup>

“Ahora bien, las causas del fortalecimiento del poder ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, política, social, cultural; sin embargo, encontramos factores que han influido en casi todos los países en el fenómeno contemporáneo de un poder ejecutivo predominante: los problemas económicos, sociales y de planeación; los problemas de defensa y militares; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas, y el control de la opinión pública a través de los medios masivos de información.”<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Joseph LaPalombara, al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 21.

<sup>30</sup> Jorge Gaxiola, al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 22.

<sup>31</sup> Edward Corwin, al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 22.

## 4.2 EN MEXICO

Las causas que han hecho surgir y que fortalecieron al presidencialismo en México son diferentes. Así se han expresado diversos autores entre ellos:

“*Daniel Moreno* afirma que el papel predominante del ejecutivo mexicano se debe: a) a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español, b) a las facultades extraconstitucionales que tiene y c) a la existencia de un partido semioficial.”<sup>33</sup>

“En opinión de *Arturo González Cosío*, las causas de un mayor poder en el ejecutivo mexicano son de índole diversa, a saber:

1. La estructura del partido oficial, del que el presidente de la república es jefe indiscutible.
2. El debilitamiento de los caciques locales y regionales.
3. La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras.
4. El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes.
5. La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales.
6. El aumento de medios y vías de comunicación.
7. El crecimiento hipertrófico de la capital.”<sup>34</sup>

“*Lambert* manifiesta que en los países que tienen el sistema de partido único o de partido oficial y el presidente es el jefe del partido, ya no es necesario buscar otra razón para la preponderancia presidencial y, al exponer el caso de México, indica cómo la mayoría de los miembros del congreso pertenecen al PRI,

---

<sup>32</sup> Carpizo, ob. cit., p. 22.

<sup>33</sup> Daniel Moreno, al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 24.

<sup>34</sup> Arturo González Cosío, al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 24.

partido que es dominado por el presidente.”<sup>35</sup>

“*Manuel Camacho* indica que las funciones que hacen tan poderoso al presidente mexicano son: a) ejercer sus poderes constitucionales, b) ser el jefe de la clase política, c) ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política, d) ser el vértice de la transmisión de poder y e) tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos.”<sup>36</sup>

*Carpizo* señala como causas del predominio del presidente mexicano, las siguientes:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y

---

<sup>35</sup> Este autor, al ser citado por *Carpizo*, ob. cit., p. 24.

<sup>36</sup> *Manuel Camacho*, al ser citado por *Carpizo*, ob. cit., p. 25.

facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, como lo es el distrito federal.
- k) Un elemento psicológico; que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.<sup>37</sup>

#### **4.3 LA VISION QUE SE TIENE DE LA PRESIDENCIA**

Se tiene la idea de un presidente fuerte, bajo esa perspectiva hemos crecido, algunos por un lado ven al presidente de la República como una persona intachable, incorruptible, que goza de la simpatía y del respeto de todo el país. Y otros por el contrario, ponen en tela de duda la honorabilidad del presidente, critican de manera sistemática los programas de su gobierno así como la relación existente con el partido que lo postulo y lo llevo al poder.

---

<sup>37</sup> Ob. cit., pp. 25-26.

## **CAPITULO QUINTO**

### **MEXICO: PRESIDENCIALISMO PURO**

#### **5.1 OPINIONES SOBRE EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO**

Nuestra Constitución estructura un sistema de gobierno presidencial, que se califica de puro en virtud de no contiene ningún matiz parlamentario.

Algunas opiniones que se han vertido sobre el presidencialismo mexicano son las siguientes:

Daniel Cosío Villegas “afirma que México es la única república del mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta.”<sup>38</sup>

“Para Jorge Montaña el presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no sólo el jefe del poder ejecutivo sino de todo el sistema, y aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio.”<sup>39</sup>

“Para Alberto G. Salceda el presidente es el centro y la clave de toda la estructura política, ya que: Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes y por el régimen de partidos. En las manos del presidente están todos los bienes y todos los males de la nación, y por ello, el pueblo lo espera todo de él y todo lo puede temer de él. A él se le pide la solución de los grandes problemas nacionales y el remedio de los más pequeños defectos municipales, y a él se atribuyen el mérito de todos los

---

<sup>38</sup> Al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 29.

<sup>39</sup> Al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 29.

éxitos y la culpa de todos los fracasos. De aquí la radical importancia del sistema que se establezca para la designación del presidente de la república, pues este sistema tiene todo el valor de una ley de sucesión al trono en un estado monárquico.”<sup>40</sup>

“Para Jacques Lambert, México ha vivido un régimen de preponderancia presidencialista estable, que es muy autoritario, pero que está lejos de ser un régimen de espíritu dictatorial o totalitario.”<sup>41</sup>

“De las opiniones anteriores se recoge la idea de un presidente muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados y que su figura adquiere un carácter mítico.”<sup>42</sup>

## **5.2 SUPUESTOS MATICES PARLAMENTARIOS**

“En principio es irrelevante si la constitución admite algunos elementos parlamentarios o no, si el resultado político del sistema es una concentración de facultades en el ejecutivo, rompiéndose el equilibrio con el poder legislativo, y claudicando éste de su función de control hacia el ejecutivo; a pesar de ello, desde el punto de vista teórico debe tenerse una idea precisa de la estructuración jurídico-constitucional, ya que ésta, llegado el momento, puede influir en la realidad; pero aunque así no fuera, el jurista no debe confundir los elementos teóricos.”<sup>43</sup>

“Hay, en nuestra Constitución, algunas prevenciones que formalmente se acercan a las características de un régimen parlamentario, pero que, materialmente,

---

<sup>40</sup> Al ser citado por Carpizo, ob. cit., pp. 29-30.

<sup>41</sup> Al ser citado Carpizo, ob. cit., p. 31.

<sup>42</sup> Carpizo, ob. cit., p. 31.

distan mucho de autorizarnos a pensar en una asimilación, siquiera sea remota. Tal es el caso del artículo 92 relacionado con los artículos 29, 93, 66, 84 y 85.”<sup>44</sup>

### 5.2.1 EL REFRENDO

“Dentro de nuestra tradición constitucional se ha llamado ejercicio de derechos.”<sup>45</sup>

Esta figura –me refiero al refrendo– se encuentra contemplada en el artículo 92 de la Constitución en los siguientes términos: “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

“La firma de un secretario de estado o un jefe de departamento administrativo en los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, recibe el nombre de refrendo. El refrendo solidariza al secretario con los actos del primer magistrado de la nación y la falta del mismo permite a los particulares no obedecerlos.”<sup>46</sup>

“El refrendo, en cuanto formalidad de cancillería, tiene su origen en las antiguas monarquías asiáticas y lo que persiguió fue autenticar el sello del monarca y que la decisión no fuera una expresión arbitraria de poder personal.”<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Lo anterior fue expuesto por Jorge Carpizo, ob. cit., p. 32.

<sup>44</sup> Ramírez Fonseca, Francisco. *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial PAC, S.A. de C.V., quinta edición, México, D.F., 1988, p. 329.

<sup>45</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., vigesimaséptima edición, México, D.F., 1988, p. 176.

<sup>46</sup> Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. *Mexicano: Esta es tu Constitución*, Cuarta Edición, Cámara de Diputados, México, D.F., 1982, p. 179.

<sup>47</sup> Esto lo expuso Maurice Hauriou en su obra “*Derecho Público y Constitucional*”, al ser citado



“Mas cercanos en el tiempo, los antecedentes de nuestro refrendo son la constitución francesa del 3 de septiembre de 1791 y la española de 1812.”<sup>48</sup>

“La influencia española se manifestó en el refrendo de los secretarios de estado para autentificar las leyes, reglamentos y actos del ejecutivo, así como en las relaciones entre éste y el congreso y en algunas fracciones del artículo que numera las atribuciones del presidente.”<sup>49</sup>

Ignacio Burgoa “insiste en que, a través del refrendo, el secretario de estado es un simple autentificador de la firma del presidente que aparece en los actos en que éste interviene”,<sup>50</sup> y Daniel Moreno declara “que tal refrendo en nuestro sistema no tiene ninguna consecuencia; a lo más establecerá una diferencia jerárquica de los secretarios de estado respecto a los jefes de departamento que no tienen tal facultad.”<sup>51</sup>

“En nuestro sistema, la facultad de refrendo de los secretarios de estado está íntimamente ligada con la atribución del presidente de nombrarlos y removerlos libremente. Por tanto, jurídicamente, el refrendo entre nosotros cumple sólo una función formal de carácter certificativo, sin desconocerse que puede adquirir sentido político si un secretario de estado renuncia por negarse a refrendar, y sus razones son de peso.

No necesitan refrendo ni deben llevarlo los decretos promulgatorios de las

---

por Carpizo, ob. cit., p. 33.

<sup>48</sup> Así lo expuso Antonio Martínez Baez, en su obra “*El ejecutivo y su gabinete*” al mencionar que: “En estas constituciones los ministros no podían ser miembros del poder legislativo, lo que ya implicaba un distanciamiento con el sistema parlamentario. Además, la constitución francesa asentó que el rey gobierna con sus ministros, es decir, no gobierna solo, y es únicamente el rey quien los nombra y quien los puede sustituir, dependiendo los ministros por tanto sólo de él.” Al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 33.

<sup>49</sup> Antonio Martínez Baez, al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 42.

<sup>50</sup> Ignacio Burgoa. *Derecho Constitucional Mexicano*

leyes aprobadas por el congreso, porque no son actos propios del presidente y éste, de acuerdo con nuestra constitución, está obligado a promulgar (publicar) las leyes.

Así, por lo expuesto, el refrendo entre nosotros es una simple certificación que no implica ningún matiz parlamentario.”<sup>52</sup>

“Teóricamente las finalidades del refrendo pueden ser tres: certificar la autenticidad de una firma; limitar la actuación del Jefe del gobierno mediante la participación del Secretario o Ministro, indispensable para la validez de aquella actuación; trasladar la responsabilidad del acto refrendado, del Jefe del gobierno al Ministro refrendatario.”<sup>53</sup>

“Si un Secretario de Estado se niega a refrendar un acto del Presidente, su dimisión es inaplazable, porque la negativa equivale a no obedecer una orden del superior que lo ha designado libremente y que en igual forma puede removerlo. Es cierto que el Presidente necesita contar, para la validez de su acto, con la voluntad del Secretario del Ramo, pero no es preciso que cuente con la voluntad insustituible de determinada persona, puesto que puede a su arbitrio mudar a las personas que integran su gabinete. El refrendo, en el sistema presidencial, puede ser a lo sumo una limitación moral; cuando un Secretario de relevante personalidad pública no presta su asentimiento por el refrendo a un acto del Presidente, su negativa puede entrañar una reprobación moral o política que el Jefe del ejecutivo, consciente de su responsabilidad, debe tener en cuenta.

En el sistema presidencial sucede lo contrario. El Presidente es responsable, constitucional y políticamente, de los actos de sus Secretarios, quienes obran en nombre de aquél, y son designados libremente por el mismo.

---

<sup>51</sup> Este autor al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 35.

<sup>52</sup> Carpizo, ob. cit., p. 36.

En ningún momento ni por ningún motivo pasa la responsabilidad constitucional o política del Presidente a los Secretarios. El refrendo, en consecuencia, no persigue en nuestro sistema la finalidad de eximir de responsabilidad al Presidente para transferirla al refrendatario.”<sup>54</sup>

“En todo caso se trata, de algunos matices superficiales, como sucede, por ejemplo, con el refrendo, que consiste en el requisito de que, para que una iniciativa de ley pueda enviarse al Congreso, la Presidencia debe recabar la firma del o de los secretarios de Estado cuyo despacho de relaciones con el asunto de que trate la iniciativa. Sin embargo, como el presidente tiene facultades para designar o remover a los miembros de su gabinete, los secretarios no tienen otra opción que refrendar las iniciativas presidenciales que les llegan, o renunciar.”<sup>55</sup>

“Las dos posibilidades constitucionales, aparentemente opuestas aunque en el fondo del todo congruentes, a saber, la de que el Presidente destituya al Secretario que no quiere refrendar un acto y la de que sostenga frente al Congreso al Secretario que lo refrendo, vienen a ser las dos características supremas de nuestro régimen presidencial, en donde la voluntad del Jefe del Ejecutivo no se menoscaba en forma alguna, ni por el hecho de que el Secretario del Ramo deba participar en sus actos ni por la responsabilidad política del Secretario participante. Mientras subsistan esas dos características fundamentales, cualquier matiz parlamentario que se advierta en nuestro refrendo, no alcanza a desnaturalizar el sistema.”<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Tena Ramírez, ob. cit., p. 256.

<sup>54</sup> Tena Ramírez, ob. cit., p. 257.

<sup>55</sup> Mendoza Berrueto, ob. cit., pp. 306-307.

<sup>56</sup> Tena Ramírez, ob. cit., p. 260.

### 5.2.2 LOS INFORMES DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO

“Otro matiz de carácter parlamentario es el que se refiere a la comparecencias de los secretarios de Estado ante el Congreso, a efecto de fundamentar alguna iniciativa, explicar el proyecto de presupuesto anual federal, los programas de gasto público y de inversión, o discutir algún asunto de trascendencia y actualidad. Estas comparecencias pueden hacerse ante el pleno de cada cámara o ante sus respectivos comisiones, que es lo más frecuente. Siendo nuestro Congreso bicameral, las comparecencias se llevan a cabo en cada cámara, según el asunto de que se trate. Al Senado, por ejemplo, suele acudir el secretario de Relaciones Exteriores y a la Cámara de Diputados el secretario de Hacienda. Después del informe anual del presidente ante el Congreso de la Unión, éste ejerce su derecho de convocar a comparecer a algunos miembros del gabinete a efecto de ampliar o aclarar la información que haya difundido el presidente.”<sup>57</sup>

“Con la apariencia de una característica de un régimen parlamentario, los secretarios del Despacho tienen la obligación de presentarse ante el Congreso, con responsabilidad propia, para dar cuenta del estado que guarden los negocios de sus respectivos ramos. Igual obligación tiene, respecto de las Cámaras, para ilustrar a éstas cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.”<sup>58</sup>

“Este precepto tiene su antecedente en la norma 108 del *reglamento para el gobierno interior del congreso general* de 23 de marzo de 1824, que disponía que “cuando los secretarios fueren llamados por las cámaras o enviados por el gobierno, para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse”, y podían los secretarios informar a las cámaras lo que creyeran prudente, antes que empezara la discusión y exponiendo los fundamentos de su

---

<sup>57</sup> Mendoza Berrueto, ob. cit., p. 307.

pensar.

Los secretarios de estado informan de la situación que guarda su dependencia a través de una memoria, misma que el presidente sintetiza en su informe del 1° de septiembre.

El presidente es completamente libre de hacer caso o no de las críticas que el congreso pueda hacer de uno de sus secretarios, ya que éstos sólo son responsables políticamente ante el presidente y no ante el congreso.

Así, el artículo 93 no implica ningún matiz parlamentario ya que los secretarios de estado son únicamente responsables ante el presidente.”<sup>59</sup>

“No obstante lo anterior, ni el refrendo secretarial, ni las comparecencias de los miembros del gabinete presidencial, ni las discusiones en tribuna de los asuntos de gobierno, son suficientes –tal y como en México se presentan– para aceptar que el nuestro es un sistema mixto, presidencial y parlamentario.”<sup>60</sup>

### 5.2.3 OTROS CASOS

“Hay otros casos, además del refrendo, en que por otorgar la Constitución cierta autonomía a los Secretarios de Estado, parece adquirir nuestro sistema presidencial matices de parlamentario.

Uno de ellos es el previsto por el art. 29, según el cual la suspensión de garantías puede ser decretada por el Presidente de la República, pero siempre de acuerdo con el consejo de Ministros. En este caso se exige algo distinto al refrendo; se necesita la aprobación del Consejo de Ministros. En este caso se exige algo distinto al refrendo; se necesita la aprobación del Consejo de Ministros. La similitud entre las situaciones previstas por los arts. 29 y 92 consiste en que en ambos el acto del Presidente carece de validez sin la intervención de alguno o de

---

<sup>58</sup> Ramírez Fonseca, ob. cit., p. 370.

<sup>59</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 36 a 38.

varios de sus Secretarios; pero hay la diferencia de que en la hipótesis del art. 29 la intervención de los Secretarios debe asumir el aspecto formal de aprobación, además de que debe participar todo el gabinete, con el quórum de dos tercios que señala el art. 47 de la Ley de Secretarías de Estado.

La trascendencia que tiene la suspensión de garantías justifica el requisito de la aprobación del gabinete, lo que implica necesariamente que los Secretarios se constituyen solidariamente con el Presidente en responsables del acto.

Aquí sí hay una genuina responsabilidad personal de cada Secretario, independientemente de la del Ejecutivo. No obstante, dicha responsabilidad no se identifica plenamente con la parlamentaria, porque políticamente no se asume frente al Congreso y porque constitucionalmente la resolución es exclusiva del Jefe del Ejecutivo. Trátase más bien de una responsabilidad mancomunada ante la sociedad y de una limitación a la actividad del Presidente, todo ello en vista de la gravedad de la medida.

No cabe duda, sin embargo, que el funcionamiento de nuestro sistema presidencial en el caso del art. 29 se aproxima, como en ninguno otro, al sistema parlamentario. Así se explica que en el propio artículo se dé a la reunión del gabinete, por esa sola vez en toda la Constitución, el nombre del Consejo de Ministros, que es característico del régimen parlamentario.”<sup>61</sup>

“El segundo párrafo del artículo 66 constitucional establece que: “Si las dos cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el presidente de la república.” Se ha afirmado que con criterio sutil podría decirse que esta disposición equivale a una especie de disolución del congreso por el ejecutivo. La verdad es que tal afirmación no se puede sostener, porque cosas muy diferentes son la disolución del parlamento y el

---

<sup>60</sup> Mendoza Berrueto, ob. cit., p. 307.

<sup>61</sup> Tena Ramírez, ob. cit., p.

precepto transcrito. Si el presidente pudiera disolver al congreso, tendríamos que concluir que en México no existe un sistema de gobierno presidencialista. Y en los regímenes donde el ejecutivo puede disolver al congreso, los ministros son responsables ante el legislativo, pues en cualquier sistema parlamentario ese control político tiene su correlativo. En nuestro sistema, si el presidente se atreve a disolver al congreso, lo que realiza es un golpe de estado, situación que desgraciadamente ha acontecido en varias ocasiones en nuestra historia; incluso en el actual siglo, Victoriano Huerta ordenó disolver la cámara de diputados por la fuerza pública.

Los artículos 84 y 85 establecen que cuando existe falta absoluta del presidente, el congreso nombra a quien debe remplazarlo. Pero en esos preceptos tampoco se pueden encontrar visos de parlamentarismo, pues por ningún motivo la persona nombrada es responsable ante quien la designó, o sea ante el congreso.

Por último, el artículo 71 otorga al presidente de la república facultad para iniciar leyes o decretos. Como el régimen presidencial clásico es el norteamericano y como la constitución de ese país no otorga al ejecutivo esa atribución –aunque en la práctica sí la tiene a través de dos medios: ya sea por conducto de un legislador amigo a quien le pida el servicio o de proyectos que anexa al informe anual que presenta al congreso– se ha pensado que es una faceta parlamentaria la disposición del artículo 71. Pero lo que acontece es que únicamente es otro aspecto de la cooperación de funciones. Y bueno es que el presidente posea la facultad de iniciar leyes o decretos, ya que por contar con un alto aparato técnico, se supone que es él quien puede presentar las mejores iniciativas de leyes.

En conclusión: ninguno de los aspectos que se han mencionado implica matiz parlamentario en el sistema presidencial mexicano, ya que en ninguno de los casos en cuestión el presidente o el secretario de estado son responsables

políticamente ante el congreso, es decir, el congreso no los puede remover.”<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Carpizo, Ob. cit., pp. 38 a 40.



## **CAPITULO SEXTO FUENTES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO**

### **6.1 LAS FUENTES EN MEXICO**

“Las fuentes del sistema presidencial configurado en 1824 son dos: la constitución norteamericana de 1787 y la constitución española de 1812.”<sup>63</sup>

“El sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, dado que entre los sistemas de gobierno asentados en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la estructuración del poder ejecutivo, siendo las coincidencias más notorias las siguientes:

- a) la existencia del veto como facultad del presidente,
- b) el congreso dividido en dos cámaras,
- c) un solo período de sesiones del congreso y
- d) la forma para convocar al congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923.

En cambio, la constitución de 1857 estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, ya que sus características fueron las opuestas a las señaladas: no veto, congreso unicamaral y dos períodos de sesiones.”<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Carpizo, ob. cit., p. 41.

<sup>64</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 42-43.

## **CAPITULO SEPTIMO ORGANIZACION DEL EJECUTIVO**

### **7.1 EJECUTIVO UNIPERSONAL**

Es una nota propia del sistema presidencial que, entre otras, lo distingue del régimen parlamentario.

“La historia de México independiente contempla de manera objetiva en el artículo 80 constitucional, el tema del presidencialismo, al señalar que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de la primera Constitución Federal de 1824, el Poder Ejecutivo se confió a una sola persona tal como ha permanecido hasta la actualidad.”<sup>65</sup>

### **7.2 ELECCION DIRECTA**

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

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

Entre las reformas que Comonfort pensaba proponer a la constitución de 1857, se encontraba la de la elección directa del presidente de la república; pero no fue sino hasta la actual constitución que se cambió aquel sistema por el de elección

---

<sup>65</sup> Montero Zendejas, ob. cit., p. 241.

directa del presidente, de acuerdo con la proposición que se encontraba en el proyecto de Carranza.

La elección directa tiene la ventaja de que es elegido presidente quien obtiene la mayoría de los votos populares. En cambio, en el sistema indirecto se puede dar el caso de que los electores designen presidente a alguien que haya recibido menos votos que otro candidato...”<sup>66</sup>

“El único peligro que podría tener la elección directa es que se propiciaran múltiples candidaturas a la presidencia y que alguien saliera electo presidente contando con un porcentaje pequeño de los votos. Realmente éste es un problema que no se ha presentado en México, pero que además está ligado al sistema de partidos políticos y a su reglamentación para evitar la existencia de partidos que no aseguren que tienen un mínimo de representatividad.

Para un sistema político no hay mucha diferencia entre que la elección sea realizada en forma directa o indirecta, aunque pensamos que es superior la elección directa, por la simple razón de que en ella la elección de presidente necesariamente recae en quien ha conseguido la mayoría de los sufragios.”<sup>67</sup>

### **7.3 REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE**

Estos están contenidos en el artículo 82 Constitucional, en diversas fracciones:

*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 veinte años.*

Se exige una calidad determinada pues únicamente los ciudadanos que hayan nacido en México y que además hayan vivido en nuestro país durante un

---

<sup>66</sup> Carpizo, ob. cit., p. 49.

lapso de tiempo determinado en uso de sus derechos. Quedan fuera de esta hipótesis los mexicanos por naturalización.

*II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.*

“Se exige una edad en la cual la constitución supone que la persona ha alcanzado la madurez de criterio. Por la redacción del artículo, un partido puede postular como candidato a una persona de 34 años, y se satisfará el requisito si cumple los 35 años incluso el día de la elección.”<sup>68</sup>

*III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.*

“Este requisito obedece primordialmente a que la persona que va a ocupar la presidencia debe tener un amplio conocimiento de la realidad y no estar desvinculada de los problemas nacionales.”<sup>69</sup>

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

Esta disposición se encuentra en el inciso d) del artículo 130 en el que se indica que: “en los términos de la ley reglamentaria, los ministros de culto no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados.”

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

*VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni*

---

<sup>67</sup> Carpizo, ob. cit., p. 50.

<sup>68</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 51-52.

<sup>69</sup> Carpizo, ob. cit., p. 52.

*Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección;*

“Estas dos fracciones persiguen que las personas a quienes menciona se retiren de sus cargos, dentro del término que se indica, para que no vayan a aprovecharse de la influencia de sus cargos e inclinar la elección a su favor. Es decir, se busca la imparcialidad en las elecciones.”<sup>70</sup>

VII. *No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.*

“Lo que establece el artículo 83 es el principio de no reelección.”<sup>71</sup>

#### **7.4 EL PRINCIPIO DE NO REELECCION**

Configura la base del sistema presidencial mexicano en virtud de que la misma Constitución fija el periodo en el cual el presidente entra a ejercer su periodo de gobierno y de esta manera se evita que permanezca de manera indefinida en el poder.

El propio artículo 83 (segundo párrafo) Constitucional alude al principio de no reelección, pero lo hace en términos limitativos, pues indica: “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.”

Del texto antes transcrito se deduce una prohibición absoluta para volver a ocupar el cargo de Presidente.

---

<sup>70</sup> Carpizo, ob. cit., p. 53.

<sup>71</sup> Carpizo, ob. cit., p. 54.

“En cuanto a la no reelección, aunque es un principio antidemocrático, por la evidente conveniencia que representa, ya nadie lo discute.”<sup>72</sup>

“El presidente controla el poder; la única limitación al peligro de un absolutismo pleno consiste en impedir que siga indefinidamente en el cargo.”<sup>73</sup>

## **7.5 EL PERIODO PRESIDENCIAL**

Se encuentra limitado en el tiempo a fin de evitar e impedir la perpetración del presidente en el poder. Pues así lo dispone, la primera parte del artículo 83 Constitucional, al indicar que: “El presidente durará en el encargo seis años.”

## **7.6 LA SUSTITUCION PRESIDENCIAL**

En México se han aplicado diversos sistemas para suplir al Presidente de la República “en síntesis son: en 1824, el presidente era sustituido por el vicepresidente, que era quien, en la elección, le había seguido en número de votos. En 1836, al presidente interino lo designaba el senado entre la terna que le presentaba la cámara de diputados, y en las faltas temporales del presidente de la república lo suplía el presidente del consejo. En 1843, durante las faltas menores de quince días lo sustituía el presidente del consejo, y para las faltas mayores que ese lapso lo sustituía una persona nombrada por el senado. En 1847, la cámara de diputados designaba al interino, y si no estaba reunida, se encargaban de la presidencia el presidente de la suprema corte y dos personas electas por el consejo de gobierno. En 1857, era el presidente de la suprema corte de justicia quien sustituía al presidente de la república. En 1882 eran el presidente del senado o el de la permanente en su caso. En 1896, la sustitución recaía en el secretario de

---

<sup>72</sup> Ramírez Fonseca, ob. cit., p. 336.

<sup>73</sup> Montero Zendejas, ob. cit., p. 242.

relaciones o en el de gobernación mientras el congreso realizaba la elección. En 1904, se regresó al sistema vicepresidente, pero siendo electo por el pueblo el vicepresidente al mismo tiempo que el presidente.

Los anteriores sistemas han sido, en una forma o en otra, muy criticados, y varios de ellos propiciaron problemas políticos muy graves. De ellos, los peores sistemas fueron:

a) El de 1824 que se inspiró en la original constitución norteamericana, artículo 2, sección I, cláusula 3; pero cuando la constitución mexicana se inspiró en la norteamericana, ya en los Estados Unidos no subsistía ese sistema porque había sido modificado en 1804 a través de la enmienda número 12.<sup>74</sup>

Este sistema propició que el vicepresidente –rival del presidente– se dedicara a intrigar para obtener la presidencia. El primer presidente de México fue Guadalupe Victoria, y el primer vicepresidente, Nicolás Bravo. Bravo se rebeló contra Victoria, adhiriéndose al plan de Montañón que había sido proclamado en Otumba el 23 de diciembre de 1827. El 7 de enero de 1828, Bravo fue derrotado por don Vicente Guerrero en Tulancingo y desterrado por decreto del congreso. El segundo presidente fue Vicente Guerrero y el vicepresidente fue Anastasio Bustamante quien aceptó la invitación que le hizo el ejército de reserva para que encabezara la rebelión contra Guerrero, quien al final de cuentas rehusó la lucha. El congreso resolvió destituirlo alegando que tenía imposibilidad para gobernar y otorgándole el cargo a Bustamante.<sup>75</sup>

b) El de 1857 que convertía la presidencia de la suprema corte de justicia en un cargo político, habiéndose dado el caso de que José María Iglesias, presidente de la suprema corte, efectuando un golpe de estado, se autodesignara presidente de la república.

c) El de 1904 que posibilitó, ante las renunciaciones de Madero y Pino Suárez,

---

<sup>74</sup> Bruce y Esther Findlay, al ser citados por Carpizo, ob. cit., p. 63.

<sup>75</sup> Manuel Herrera y Lasso, al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 63-64.

que ocupara la presidencia Pedro Lascuráin, secretario de relaciones exteriores, quien duró aproximadamente cuarenta y cinco minutos como presidente, y cuyo único acto de gobierno fue designar secretario de gobernación a Victoriano Huerta, renunciando él de inmediato y abriéndole así a Huerta, en forma expedita, el camino de la presidencia.

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

Podemos hacer al sistema mexicano de sustitución presidencial los siguientes comentarios:

a) Se considera al congreso como si formara una sola cámara, es decir, el senado y la cámara de diputados actúan como un solo y único cuerpo colegiado. Consecuentemente, por la desigualdad en el número de integrantes de las dos cámaras tendrá un mayor peso la de diputados, ya que por cada senador hay aproximadamente cuatro diputados.

b) Se requiere un quórum de asistencia que para el senado constituye la regla normal, pero que para la cámara de diputados es calificado.

c) El quórum de votación es la regla general de la mayoría absoluta de votos.

d) Es una garantía y seguridad de libertad para los legisladores que se ordene que el voto sea secreto.

e) El presidente provisional debe durar un plazo muy breve, y de acuerdo al artículo 83 nunca podrá volver a ocupar la presidencia bajo ninguna denominación. Igual consideración se puede hacer respecto al presidente interino designado para suplir faltas temporales.

f) La partición del período en dos años para la designación de un presidente



interino, y de los cuatro restantes para la designación de un presidente sustituto, sólo nos la podemos explicar como una reminiscencia de cuando el período presidencial era de cuatro años. No fue sino hasta la reforma del 29 de abril de 1933 cuando se modificó el precepto para adecuarlo –estableciéndose los cuatro años para el presidente sustituto– con la reforma de 1928 que amplió el período presidencial a 6 años.

g) Para ser congruentes con la intención de que el presidente provisional dure en su función un tiempo muy corto, se debió señalar el término máximo dentro del cual la comisión permanente debía convocar al congreso a sesiones extraordinarias.

Hay que reconocer que Tena acepta el sistema actual y le parece el más idóneo de los que México ha conocido a través de su historia.”<sup>76</sup>

“Según el momento en que se produzca la vacante y el órgano que designe al jefe del Ejecutivo, podrá surgir un presidente provisional, interino o sustituto.

Siempre es provisional el designado por la Comisión Permanente –cuando se trata de una falta absoluta–, el que entregará su cargo a un interino, si la vacante ocurrió durante los dos primeros años del periodo respectivo, o a un sustituto, si fue durante los últimos cuatro. Tanto el interino como el sustituto son designados por el Congreso de la Unión. A su vez, el interino debe convocar elecciones para Presidente de la República, en tanto que el sustituto concluirá el período que originalmente produjo la vacante.”<sup>77</sup>

## **7.7 LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

“El poder ejecutivo es unitario; sólo en el presidente de la república recae el poder ejecutivo. Sin embargo, para manejar aspectos tan disímolos, numerosos

---

<sup>76</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 63 a 67.

e importantes, el presidente de la república cuenta con una serie de colaboradores, órganos y mecanismos. Podemos dividir este vasto mundo que depende y es auxiliar del presidente de la república, en dos campos: el de las instituciones administrativas centralizadas y el de las instituciones paraestatales.”<sup>78</sup>

“Las instituciones administrativas centralizadas son:

- a) La presidencia de la república.
- b) Las secretarías de estado.
- c) Los departamentos administrativos.
- d) La procuraduría general de la república y la procuraduría general de justicia del distrito federal.
- e) Los órganos agrarios.

Las instituciones paraestatales son:

- a) Los organismos descentralizados.
- b) Las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas.
- c) Los fideicomisos.”<sup>79</sup>

Los colaboradores más cercanos al presidente de la república son los secretarios de estado y los jefes de los departamentos administrativos.

## **7.8 LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y LOS JEFES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO**

“La constitución denomina secretarios del despacho a los secretarios de

---

<sup>77</sup> Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria, ob. cit., p. 170.

<sup>78</sup> Carpizo.ob. cit., p. 69.

<sup>79</sup> Según el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

estado, a quienes se suele conocer también como ministros, denominación que la ley fundamental emplea sólo una vez, en el artículo 29, al referirse al consejo de ministros.”<sup>80</sup>

“Las diferencias entre los secretarios de estado y los jefes de departamento son:

- a) Los primeros tienen la facultad de refrendo; los segundos no.
- b) Los primeros son “altos funcionarios”, y como tales gozan de fuero y son sujetos del juicio de responsabilidad política; los segundos no.
- c) A los primeros se les fijan requisitos constitucionales para poder ser nombrados; a los segundos no.”<sup>81</sup>

El artículo 10 de la ley orgánica de la administración pública federal dispone que: “Las secretarías de estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto preeminencia alguna.”

“Entre las secretarías de estado actualmente no existe ninguna jerarquía; situación diferente fue cuando la propia constitución de 1857 estableció que las faltas absolutas o temporales del presidente de la república debían ser suplidas por el secretario de relaciones exteriores, y si éste no existía o estaba impedido, por los otros secretarios en el orden que estableciera la ley respectiva.

En la práctica, durante varios sexenios la secretaría de gobernación, por la índole de su propia competencia, ha tenido una especial fuerza, y el secretario de gobernación ha actuado como jefe del gabinete o como segundo hombre fuerte del país, después del presidente de la república.”<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Carpizo, ob. cit., p. 70.

<sup>81</sup> Ob. cit., p. 73.

“En algunos países se admite la figura del *ministro sin cartera*, o sea, de quien teniendo el nombramiento de ministro no está a cargo de ningún ministerio, pero auxilia al presidente a establecer la orientación política general del país.”<sup>83</sup>  
“En México actualmente no se conoce dicha figura. Empero, en la ley de secretarías y departamentos de estado de 1946 se admitía la existencia de hasta dos secretarios sin cartera con el objeto de que auxiliaran al presidente de la república; esa disposición se derogó porque trajo consigo problemas políticos.

Entre las cuestiones que se han planteado respecto a los secretarios de estado y jefes de departamento, se encuentra la de si deben presentar su renuncia o si cesan automáticamente en sus cargos al término del correspondiente sexenio.”<sup>84</sup>

“Esa alternativa no tiene mayor importancia, dado que el presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado y jefes de departamento. Generalmente presentarán su renuncia al presidente que los nombró; pero si alguno no lo hiciera, al nombrarse el nuevo secretario o jefe, el anterior cesará automáticamente en sus funciones.

El presidente de la república en cualquier momento puede pedirle a un secretario de estado o jefe de departamento que presente su renuncia.”<sup>85</sup>

## 7.9 EL GABINETE

“El gabinete es la reunión de los principales colaboradores del presidente que lo asesoran sobre los puntos que el propio presidente desea. Está en manos del presidente convocar o no al gabinete. El presidente puede optar por escuchar las opiniones de sus más cercanos colaboradores en forma separada.

Se ha opinado que realmente el presidente mexicano no tiene gabinete, lo

---

<sup>82</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 73-74.

<sup>83</sup> Paolo Biscaretti di Ruffia al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 74.

<sup>84</sup> Evangelina A. Castro, al ser citada por Carpizo, ob. cit., p. 74.

que redundan en poca coordinación entre los organismos federales, haciéndose muy difícil conseguir la unidad de acción entre aquellos que deben formular la política en un determinado campo.

Tal afirmación no es completamente cierta, puesto que ha sido cada presidente el que decide si trabaja o no con el gabinete, y muchos sí han utilizado esta institución.

Ya asentamos que gabinete no es sinónimo de consejo de ministros. Este último sólo funciona en caso de que el presidente de la república decida solicitar al congreso de la unión la suspensión de garantías individuales, y su integración está especificada en el artículo 6 de la ley orgánica de la administración pública federal: los secretarios de estado, los jefes de departamento administrativo y el procurador general de la república, presididos por el presidente de la misma.

En cambio, el gabinete suele reunirse periódicamente para examinar asuntos generales, líneas políticas y asuntos particulares; la agenda del gabinete la determina, el presidente.

Su integración no está determinada en ninguna ley ni reglamento, por tanto, el presidente tiene libertad para determinar su composición y así lo ha hecho en la realidad; generalmente se compone de los secretarios de estado, los jefes de departamento administrativo, el procurador general de la república y otros funcionarios.

También se puede hablar del gabinete en sentido amplio que incluye al gabinete, más una serie de funcionarios de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal como PEMEX, IMSS, comisión federal de electricidad, ISSSTE, etc.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Carpizo, ob. cit., p. 74.

## 7.10 LA OFICINA DEL PRESIDENTE

El artículo 8 de la ley orgánica de administración pública federal estatuye que: “Para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el presidente de la república; para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas, el titular del poder ejecutivo federal contará con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la presidencia de la república.”

---

<sup>86</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 76-77.

## **CAPITULO OCTAVO FACULTADES DEL PRESIDENTE EN EL PROCESO LEGISLATIVO**

### **8.1 FACULTADES DEL PRESIDENTE**

“El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Como ejemplo de facultades constitucionales podemos mencionar: la de nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes.

Entre las facultades que provienen de leyes ordinarias podemos mencionar: su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación. Debe tenerse en cuenta que hay facultades que se encuentran tanto en la constitución como en leyes secundarias; por ejemplo, la facultad del presidente para designar a sus más cercanos colaboradores, atribución cuyo fundamento es el artículo 89 constitucional.

Como ejemplos de facultades que provienen del sistema político, podemos mencionar: su papel como jefe del PRI, la designación de su sucesor y de los gobernadores.

Asimismo, el presidente tiene funciones sociales de especial trascendencia para los habitantes del país, como son las de educación, de seguridad social, del agro y laboral.

En esta forma, podemos afirmar que las funciones del poder ejecutivo son de carácter político, administrativo, económico y social.”<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 82-83.

## 8.2 LA INICIATIVA LEGISLATIVA

“Algo que suele mencionarse como otra característica del presidencialismo mexicano es la facultad que tiene el presidente de la República –y que ejerce de manera intensa, a discreción– para iniciar leyes o decretos, facultad que en los Estados Unidos el presidente ejerce de manera muy limitada, a pesar de tratarse de un sistema político similar. Este hecho, entre muchos, puede interpretarse como prueba de que nuestro presidencialismo es más acentuado que el estadounidense, pues es evidente que el frecuente uso en México de esta facultad presidencial le da al Ejecutivo una notable preeminencia.

Esta atribución faculta al presidente para diseñar el orden jurídico e institucional necesario para implantar sus programas de gobierno y alcanzar sus objetivos. Cuando toma posesión, es común que ya tenga elaborado su plan de gobierno, el que, para poder llevar a cabo, va a requerir seguramente cambios jurídicos y administrativos que el presidente habrá de proponer en forma de iniciativas de ley que en su momento enviará al Congreso de la Unión. Por eso casi siempre ocurre que en el periodo del Congreso correspondiente al de la toma de posesión del presidente se discutan y aprueben un buen número de iniciativas de ley y que, inclusive, la Constitución sufra las reformas que solicita el Ejecutivo para los fines señalados.”<sup>88</sup>

“El presidente de la república interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley. Estos aspectos caen dentro del principio de la colaboración que los poderes se deben prestar entre ellos.”<sup>89</sup>

“De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el presidente de la república

---

<sup>88</sup> Mendoza Berrueto, ob. cit., p.



tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley.”<sup>90</sup> Esto debido fundamentalmente a que los proyectos presidenciales en muchas ocasiones se aprueban sin mayor discusión.

### 8.3 EL VETO

“El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso.”<sup>91</sup> Esta institución constituye un medio de fortalecer el poder presidencial.

“El presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto.

Las finalidades del veto son:

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- b) Capacitar al ejecutivo para que se defienda “contra la invasión y la imposición del legislativo”.
- c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo.

El veto es una institución conocida del derecho constitucional mexicano, pues estuvo reglamentado en la Constitución de Cádiz (artículos 144-150), en la de Apatzingán (artículos 128 y 129), en la de 1824 (artículos 55 y 56), en la de 1836

---

<sup>89</sup> Carpizo, ob. cit., p. 83.

<sup>90</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 83-84.

<sup>91</sup> Tena Ramírez, ob. cit., p.

(artículos 35, 36 y 37 de la ley tercera) y en la de 1857 (artículo 71).

El artículo 55 de la constitución federal de 1824 ordenó que los proyectos de ley pasaran al presidente, quien tenía diez días para hacerles observaciones. Si el presidente devolvía un proyecto dentro de esos diez días, éste se discutía de nuevo en las dos cámaras, y para devolvérselo al presidente, antes debía ser aprobado por las dos terceras partes de los legisladores presentes. Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente.

En la constitución de 1857, dentro del procedimiento para la formación de la ley, el artículo 70 indicaba que una vez que se hubiera discutido el dictamen de la comisión respectiva, se enviaría al presidente una copia del expediente para que, en el término de siete días, manifestara su opinión o expresara que no iba a hacer uso de esta facultad. Si la opinión del ejecutivo era de conformidad, se pasaba a votación de la ley, pero si su opinión discrepaba en todo o en parte, se turnaba el expediente a la comisión respectiva y sobre el nuevo dictamen se realizaba otra discusión; concluida ésta, se procedía a votar. El artículo 71 señalaba que en caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el congreso podía estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70. En esta forma, el presidente no contaba en 1857 con la facultad de veto, sino solo de opinión dentro del proceso legislativo; incluso esta opinión podía ser omitida en los términos del citado artículo 71.

Por medio de las reformas del 13 de noviembre de 1874, se concedió el veto al presidente; pero el veto podía ser superado por la mayoría de los votos de los legisladores presentes.

El veto en México puede ser total o parcial. Lo anterior es consecuencia de lo prescrito en el inciso c) del artículo 72, que dice: "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo..." Se ha opinado que el veto parcial acrecienta los poderes del presidente en la labor legislativa, y que es un medio más completo y flexible que el que establecen aquellos sistemas que sólo tienen el veto

total como en Norteamérica.

El inciso j) del artículo 72 establece que: “El ejecutivo de la unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la cámara de diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente.”

Tal parece que todo aquello que no menciona el inciso j) sí es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre qué puede vetar el presidente de la república se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72: las leyes o decretos “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”, es decir, cualquier otro acto del congreso no es susceptible de ser vetado. Así, especificando, el presidente no tiene facultad de veto respecto a:

- a) Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras.
- b) Las facultades de la comisión permanente.
- c) Las facultades del congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- d) Las facultades del congreso reunido en asamblea única.
- e) En el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del congreso.

Hay que precisar que el presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque:

- a) el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el congreso de la unión.
- b) Las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la constitución, órgano de jerarquía superior al congreso, ya que se

encuentra ubicado entre el poder constituyente y los poderes constituidos –legislativo, ejecutivo y judicial–, y no puede el presidente vetar la resolución de un órgano superior.

Si un proyecto vetado es confirmado, dice el inciso c) del citado artículo 72, por las dos terceras partes del número total de votos, entonces ese proyecto se convierte en ley.

El quórum se forma con personas y no con votos y la votación es acto que sólo pueden realizar los presentes.

Estoy de acuerdo con Herrera y Lasso nos dice Carpizo en que el inciso c) del artículo 72 se refiere a las dos terceras partes del número total de los presentes, por las siguientes razones:

a) el antecedente del veto en la constitución federal de 1824.

b) los precedentes del artículo 37 de la tercera ley de la constitución de 1836 y el artículo 58 de las bases orgánicas de 1843; en el contexto de esos cuerpos legislativos, se entendía que se referían a las dos terceras partes de los legisladores presentes.

El veto de bolsillo (pocket veto) es una figura conocida por el derecho constitucional norteamericano, y consiste en que si pasan los diez días fijados y el presidente no presenta observaciones, el proyecto se convierte automáticamente en ley, a menos que la legislatura concluya su período o empiece una etapa de vacaciones dentro de ese término, y el presidente omita la firma del proyecto “olvidándolo en su bolsillo”.

En México no es posible la existencia del veto de bolsillo. El inciso b) del artículo 72 es muy claro: “Se reputará aprobado por el poder ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día

útil en que el congreso esté reunido.”<sup>92</sup>

Rabasa opina que “las dos finalidades que persigue el veto son la de asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley y la de dotarlo de una defensa contra la invasión del legislativo.”<sup>93</sup>

“La facultad que venimos analizando asocia al Ejecutivo en la labor del Congreso, haciéndolo intervenir en la generación de la ley, además de constituir una defensa del primero frente al segundo.

Y es asimismo esta facultad de vetar la que, con la del Presidente para nombrar libremente a sus Secretarios de Estado, caracteriza y define nuestro sistema presidencial.”<sup>94</sup>

“El uso del veto presidencial (tanto el veto “ordinario” como el llamado “veto de bolsillo”), se convirtió en el arma rutinaria del Ejecutivo para la beligerancia legislativa. El uso del veto incrementó el potencial de amenaza del presidente en sus tratos con la legislatura ... los rechazos del Congreso a los vetos presidenciales se volvieron cada vez menos frecuentes. Desde luego, el número de vetos presidenciales aumentó en proporción al número de leyes aprobadas por el Congreso; sin embargo, no es posible entender correctamente ese aumento si no se le sitúa en el marco tanto del papel legislativo que el Congreso acabó por asignar al presidente como de la división partidista entre las dos instituciones de gobierno entre 1968 y 1992.

En resumen, no se podían haber sentado las bases para un gobierno presidencial sin la complicidad del Congreso, y precisamente en el campo de las facultades legislativas.

---

<sup>92</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 85 a 92.

<sup>93</sup> Tena Ramírez, ob. cit., p.

La renuncia del Congreso a algunas de sus prerrogativas legisladoras se entretejió (en el sentido de que fue a la vez causa y efecto) con el radical “agrandamiento” de las tradicionales facultades ejecutivas y militares del presidente. La presidencialización del gobierno separado vino a coincidir así con el “presidente como jefe de gobierno”, considerado en oposición al “presidente como jefe del Estado”. O mejor dicho, con el gobierno presidencial, el presidente utilizó sus prerrogativas (militares, judiciales y diplomáticas) como jefe de Estado para justificar la redefinición en su provecho de las prerrogativas (ejecutivas, militares y legislativas) como jefe de gobierno. En resumen, la doble connotación constitucional del presidente quedó resuelta a favor de su papel de “jefe del Ejecutivo” en el gobierno presidencial, a la vez que quedó resuelta a favor de su papel de “jefe del Estado” en el gobierno congresional. La experiencia de los Estados Unidos parece demostrar que es difícil establecer una relación equilibrada entre los dos aspectos del papel presidencial.”<sup>95</sup>

#### **8.4 LA PUBLICACION**

“La fracción I del artículo 89 concede e impone al presidente tres facultades y obligaciones: la primera de ellas es promulgar la ley.

Nuestra constitución emplea el verbo promulgar en el artículo 89, pero en los incisos a) y c) del artículo 72 usa como sinónimos publicar y promulgar.

Publicar es dar a conocer la ley a los habitantes del país y manifestar desde cuándo comienza su vigencia. La publicación debe ser hecha a través del medio en que sabemos que se dan a conocer las leyes, y que en México es el Diario Oficial.

El presidente está obligado a publicar la ley, y si no lo hace esa ley no entra en vigor.

---

<sup>94</sup> Tena Ramírez, ob. cit., p.

<sup>95</sup> Sergio Fabbrini en La Representación y el Presidencialismo Estadunidense, de la obra de Alicia Hernández Chávez “Presidencialismo y Sistema Político México y los Estados Unidos, ob. cit., pp. 147-148.

En el caso de que el presidente no publique una ley, está incumpliendo una obligación constitucional, quebrando el principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo; en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico y, por tanto, tiene responsabilidad política que se le puede seguir a través de un juicio de responsabilidad política encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo 108.”<sup>96</sup>

## 8.5 LA EJECUCION

“Esta facultad es tan importante que le dio nombre al poder que la realiza. El poder ejecutivo es quien ejecuta la ley, quien lo pone en vigor, quien tiene la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución.

La ejecución de una ley –según Tena Ramírez– consiste en realizar los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley expedida por el poder legislativo.

Esta interpretación es incorrecta, pues el ejecutivo, a pesar de considerar la ley anticonstitucional, tiene que publicarla, y no tendría objeto que la publicara si no va a cumplirla.

Carillo Flores afirma que la regla anterior no es absoluta, y que el presidente de la república, como cualquier autoridad, no está obligado a ejecutar una ley que juzgue inconstitucional, si se dan los siguientes requisitos: I) que se trate de la contradicción a un precepto constitucional de contenido concreto y II) que su ejecución e interpretación estén encomendadas al poder ejecutivo. Otorga varios ejemplos en este sentido. Bástenos con uno: el artículo octavo constitucional expresa que “a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido”; una ley que ordenara no contestar las peticiones, puede y debe ser desobedecida por el poder ejecutivo.

---

<sup>96</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 92 a 94.

Con anterioridad he manifestado que estoy de acuerdo con el pensamiento de Carrillo Flores: la autoridad administrativa no debe dejar de ejecutar una ley por considerarla anticonstitucional, y sólo como excepción lo podrá hacer respecto a aquellos artículos constitucionales que tienen un contenido concreto, es decir, que son muy claros, que no admiten más que una interpretación y que son muy pocos.

Esta cuestión es muy interesante, y en México si la no aplicación de una ley por el ejecutivo lesiona los derechos de una persona, ésta tiene el instrumento del juicio de amparo para resarcirse de dicha lesión.”<sup>97</sup>



## **CAPITULO NOVENO FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE**

### **9.1 LOS CASOS EN LOS CUALES EL PRESIDENTE NO PUEDE LEGISLAR**

“En México el poder ejecutivo sólo tiene facultades legislativas en los casos en que expresamente lo faculta para ello la constitución; en otras palabras, el poder legislativo no puede delegar alguna o algunas de sus atribuciones en el ejecutivo.

Por tanto, preguntémosnos por qué razón el ejecutivo legisla. Podemos contestar que las razones son varias y de diversa índole, pero quizá las más importantes son:

- a) en épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas.
- b) el ejecutivo es quien cuenta con personal competente en el aspecto técnico y
- c) los poderes legislativos se ocupan de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta labor en manos del ejecutivo.

En México, por mandato constitucional, el ejecutivo puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:

- a) los casos de emergencia, según el artículo 29;
- b) las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73;
- c) los tratados internacionales, según la fracción I del artículo 76 y la X del 89;
- d) la facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89, y
- e) la regulación económica, según el segundo párrafo del artículo 131.”<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 94 a 97.

<sup>98</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 99-100.

## 9.2 LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA

El artículo 29 Constitucional señala que: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

“El artículo 29 permite, pues, que en casos de emergencia o graves el presidente, siguiendo el procedimiento señalado, solicite al congreso o en su caso a la comisión permanente, que se suspendan las garantías individuales. El congreso y sólo el congreso podrá también conceder las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. En esta oración, se encuentra la autorización por medio de la cual el congreso puede dar al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar y durante la emergencia, con la finalidad de “hacer frente rápida y fácilmente a la situación”, o sea que el ejecutivo federal sólo puede legislar sobre asuntos relacionados con tal emergencia.

En otras palabras: únicamente se pueden conceder al presidente de la república facultades extraordinarias para legislar, si antes se han suspendido las garantías individuales por existir una emergencia. La recta interpretación del

artículo descarta la posibilidad de que el presidente goce de facultades extraordinarias para legislar en tiempo de paz.

Sin embargo, este artículo proviene de la constitución de 1857, y Juárez, Lerdo de Tejada, Manuel González y Porfirio Díaz, excediendo los límites del artículo 29, legislaron en tiempos de paz, iniciándose así la costumbre –viciosa y anticonstitucional– de que el ejecutivo legislara fuera de los cauces constitucionales.

La constitución de 1917 volvió a la tesis correcta; pero a pesar de que Carranza había criticado el sistema de facultades extraordinarias seguido en las décadas anteriores, el 8 de mayo de 1917, siete días después de haber entrado en vigor la constitución de Querétaro, él pidió y obtuvo facultades para legislar en el ramo de hacienda. En esa autorización no se siguieron los supuestos ni el procedimiento del artículo 29: fue el principio a partir del cual todos los presidentes de la “revolución”, hasta 1938, legislaron en tiempos de paz y legislaron sobre todas las materias, dejando a un lado al congreso.”<sup>99</sup>

### **9.3 LAS MEDIDAS DE SALUBRIDAD**

“Estas medidas son de dos órdenes: I) las que establece el consejo de salubridad general y II) las que establece la secretaría de salubridad y asistencia.

El artículo 73, fracción XVI, establece el consejo de salubridad general que depende directamente del presidente de la república, siendo sus disposiciones generales obligatorias en todo el país.”<sup>100</sup>

### **9.4 LOS TRATADOS INTERNACIONALES**

“El artículo 76, fracción I, y el 89, fracción X, disponen que es facultad del presidente de la república celebrar tratados internacionales con la ratificación del

---

<sup>99</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 101-102.

<sup>100</sup> Carpizo, ob. cit., p. 104.

senado, y de acuerdo con el artículo 133, los tratados son parte del orden jurídico mexicano, es decir, son parte del derecho interno...

Lo que el presidente acuerda a través de los tratados –las reglas generales que contienen– es de aplicación interna; luego, éste es uno de los canales a través de los cuales el presidente puede legislar, y así lo ha reconocido la doctrina.”<sup>101</sup>

## **9.5 LA FACULTAD REGLAMENTARIA**

“La tercera facultad que el artículo 89 fracción I, otorga al presidente de la república es la facultad reglamentaria, al señalar: proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

Fraga recuerda que el sentido gramatical de la palabra “proveer” es el de poner los medios adecuados para lograr un fin, y en este caso el fin es facilitar la ejecución de las leyes; pero no consiste en la ejecución misma, porque esta facultad ya está concedida en la propia fracción.

El presidente mexicano no puede actuar si la constitución no le señala expresamente la facultad, o al menos esa facultad se puede derivar de un precepto constitucional. Este principio estructura la constitución mexicana al señalar la competencia de cada poder y otorgar el principio de autoridad competente como una garantía individual.

Podemos definir al reglamento como una norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedida por el presidente de la república en uso de sus facultades constitucionales, y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual está subordinada.

El reglamento tiene que respetar la ley, no puede contrariarla, aumentarla, modificarla o alterarla, sino únicamente desarrollar los principios que ella contiene. La ley es al reglamento, lo que la constitución es a la ley: su fundamento y su base de existencia. El reglamento se encuentra completamente subordinado a

la ley y no puede salirse del marco que encuadra a la propia ley. En estos conceptos la doctrina mexicana está acorde.

Las razones por las cuales se justifica que el presidente de la república posea la facultad reglamentaria son las siguientes:

- a) es quien cuenta con los cuerpos técnicos,
- b) se encuentra en contacto más estrecho, que los otros poderes, con la realidad en la cual se van a aplicar la ley y el reglamento, y generalmente está más presionado por los problemas que plantea esa propia realidad, y
- c) el reglamento tiene mayor facilidad para su reforma que la ley, lo que le permite más flexibilidad.

La facultad reglamentaria la posee el presidente de la república por mandato constitucional y las facultades constitucionales no son delegables, por tanto, ni los secretarios de estado ni ningún otro funcionario pueden dar reglamentos a nombre del presidente de la república, y así lo ha resuelto la suprema corte de justicia en el amparo 6303/42/1<sup>a</sup>.

Hemos dicho que el reglamento está subordinado a la ley y que la base de su existencia es la ley; la excepción a la regla anterior se da únicamente cuando es la propia constitución la que señala la existencia del reglamento al que en este caso se le denomina autónomo.<sup>102</sup>

## **9.6 LA REGULACION ECONOMICA**

“El 28 de marzo de 1951 se publicó una adición al artículo 49: “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Consecuencia del párrafo anterior es la adición, de la misma fecha, al

---

<sup>101</sup> Carpizo, ob. cit., p. 105.

artículo 131: “El ejecutivo podrá ser facultado por el congreso de la unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.”

A través del segundo párrafo del artículo 131, se puede autorizar al ejecutivo para legislar ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación y exportación respecto a las expedidas por el congreso. También puede prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos. El propio párrafo señala las finalidades que se persiguen con estas atribuciones concedidas al presidente: regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.

El presidente, cada año, someterá a la aprobación del congreso el uso que de estas facultades hubiere hecho. Si el congreso no estuviese de acuerdo en la forma en que utilizó esas atribuciones, no hay nada que pueda hacer al respecto, pues se trata de hechos consumados; pero bien pudiera influir –aunque sólo sea especulación teórica– con relación a la renovación de la concesión de las facultades, a que se refieren dicho artículo y párrafo, o en la nueva autorización, pues el congreso puede especificar algunas reglas que el presidente deberá seguir en el ejercicio de las mencionadas facultades, ya que quien puede lo más, puede también lo menos.”<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 105 a 108.

<sup>103</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 108-109.

## **CAPITULO DECIMO FACULTADES EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES**

### **10.1 CUESTIONES DE TERMINOLOGIA**

La fracción X del artículo 89 faculta al presidente para “Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del congreso federal” y la fracción I del artículo 76 indica que el senado tiene el poder de: “Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la república con las potencias extranjeras.”

El artículo 89 expresa que el tratado debe ser ratificado por el congreso federal, mientras el precepto 76 se refiere a que es el senado quien aprueba el tratado. Por tanto, quien aprueba los tratados es el senado, puesto que es una de las facultades exclusivas que posee.

Lo que acontece es que, tanto internacional como constitucionalmente, se ha aceptado que el presidente, quien es el titular de las relaciones exteriores de un país, realiza una serie de actos relacionados con ellas; en México la base constitucional para ello es el texto citado de la fracción X del 89.<sup>104</sup>

### **10.2 PRINCIPALES ATRIBUCIONES EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES**

“Vamos a enunciar algunas de las principales facultades con que cuenta el presidente mexicano respecto a las relaciones exteriores:

- a) Es quien representa al país hacia el exterior.
- b) Es quien celebra los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del senado.”<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 129 a 131.

<sup>105</sup> Carpizo, ob. cit., p. 131.

“La facultad del senado de aprobar los tratados es virtualmente una atribución de veto que puede ser realizada en forma plena o condicionada, al no aceptar el tratado o partes de él.<sup>106</sup>

“En México, el presidente no debe hacer uso del convenio ejecutivo porque no se lo permite nuestra constitución; mientras la constitución norteamericana únicamente se refiere a los tratados, la nuestra alude expresamente a los tratados y convenciones.

Además hay dos razones: i) la diferencia de quórum para aprobar los tratados que señalan las dos constituciones –la norteamericana requiere un quórum de votación de las dos terceras partes de los senadores presentes; la mexicana, en cambio, no indica un quórum especial de votación en este aspecto y, por tanto, para la aprobación de los tratados sólo se requiere de la mayoría de los senadores presentes–, y ii) dada la situación política de México, el presidente no corre el menor riesgo de que el senado vaya a negarse a aprobar un tratado.”<sup>107</sup>

“El presidente de la república, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, tiene expresamente el poder de:

a) reglamentar, cuando lo exija el interés público, o se afecten aprovechamientos, la extracción y utilización de aguas del subsuelo, e incluso establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional;

b) otorgar concesiones, de acuerdo con las reglas y condiciones que señalen las leyes, para la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos cuyo dominio es de la nación, con carácter de inalienable e imprescriptible;

c) el establecimiento de reservas nacionales y su supresión, en los casos y condiciones que las leyes prevean;

---

<sup>106</sup> Edward S. Corwin al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 131.

<sup>107</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 131-132.



d) la resolución de los límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población;

e) la resolución de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas;

f) la fijación de la extensión de terrenos que pueden adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales, por acciones, que no tenga un fin agrícola;

g) la declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y

h) el nombramiento de los cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario.

En la propia ley federal de la reforma agraria encontramos otras atribuciones del presidente; enunciaremos las que nos parecen más importantes: determinación de los volúmenes y gastos de agua de los ejidos y comunidades (artículo 56); acuerdo o revocación para la explotación colectiva de todo un ejido (artículos 130 y 131); promoción para la formación de cooperativas de consumo manejadas por los ejidos (artículo 188); modificar, sin compensación, los derechos de los usuarios sobre aguas de propiedad nacional de acuerdo con las leyes (artículo 233); expedición de los certificados de inafectabilidad agrícola, ganadero o agropecuario (artículo 259); resolución presidencial, o convenio entre las partes, para modificar o rectificar inscripciones del registro agrario nacional por error material o de concepto, pero si alguna de las partes fuere un núcleo de población o individuo integrante de ese núcleo, el convenio sólo surte efectos si lo aprueba el presidente (artículo 453), y resolución de las dudas que se presenten en la aplicación de esta ley (artículo 480).”<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 154-155.

### 10.3 EL TRATADO ANTICONSTITUCIONAL

“El tratado debe respetar íntegramente la constitución. En México, el tratado es derecho interno de acuerdo con el artículo 133, pero para serlo tiene que respetar la ley fundamental: y esto nos viene del año de 1934 en que se reformó el citado artículo 133 para incorporarle este principio: Esta constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados *que estén de acuerdo con la misma*, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del senado serán la ley suprema de toda la unión.

Pero lo que el presidente debe hacer en estos casos, es proceder a la denuncia del tratado para que no se dé la situación de que normas válidas en el campo internacional y de las cuales México es responsable, carezcan de validez en el ámbito interno por ser contrarias a la ley fundamental.”<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 133-134.

## **CAPITULO DECIMO PRIMERO**

### **EL ASPECTO PERSONAL EN LA PRESIDENCIA Y LOS PODERES POLITICOS DEL PRESIDENTE ENTRANTE**

#### **11.1 FUNCIONES CEREMONIALES DEL PRESIDENTE**

“El presidente es el líder del país, tanto constitucional como políticamente; es quien decide en última instancia la acción del gobierno y encauza la actividad del congreso federal, de los gobernadores, del partido predominante, de los municipios, del sector paraestatal e incluso de la iniciativa privada y de las principales organizaciones obreras y campesinas.

Junto a todo ese universo de poderes, facultades y atribuciones, el presidente cumple una serie de funciones ceremoniales que son fatigantes y que tienen su importancia; todos quieren que el presidente esté presente en sus eventos: por razones políticas, o porque su simple presencia los convierte en importantes o les da relieve.

El presidente inaugura congresos, simposios, coloquios y obras públicas; asiste a desayunos, comidas y cenas con el ejército, líderes de los sectores obrero y campesino, de la iniciativa privada, de las organizaciones importantes; realiza giras por el interior del país; asiste a juntas importantes de organismos y empresas del sector paraestatal; recibe las credenciales de los embajadores; recibe y agasaja a los jefes de estado extranjeros; entrega premios artísticos, científicos, literarios; recibe las felicitaciones de año nuevo de los principales funcionarios del sector público y privado, incluyendo los jueces de los principales tribunales federales y del distrito federal; preside los desfiles mayores; preside las principales ceremonias conmemorativas de eventos nacionales o en honor de los héroes; “da” el grito la noche del 15 de septiembre; recibe a los niños de mejor promedio del país; concurre a ciertos actos del colegio nacional. En fin, tiene sobre sus espaldas una fuerte carga de tareas ceremoniales; en muchos de esos eventos pronuncia

discursos o los periodistas le piden declaraciones, para hacer las cuales necesita tener cuidado, ya que lo que diga tiene trascendencia nacional y repercusiones de carácter político, económico y social.”<sup>110</sup>

## **11.2 LA INFLUENCIA DEL CARGO EN EL PRESIDENTE Y VICEVERSA**

“Un aspecto externo del cargo es el tratamiento de “señor presidente” que se le da a su titular, tratamiento que se pronuncia con respeto y en muchos casos también con servilismo.

En México la presidencia se ha institucionalizado, lo que ha permitido que aun hombres débiles o que eran vistos como tales sean presidentes fuertes, y que a pesar del cúmulo de poder que reúnen, al término del período, este poder pase a manos del que les sucede.”<sup>111</sup>

Como se dijo, el servilismo ha sido tan manifiesto –yo diría tan palpable– que en una ocasión cierto presidente mexicano le pregunto a un funcionario de su gabinete ¿Qué horas son? Respondiéndole este último las horas que usted quiera señor presidente.

## **11.3 EL PODER DE PERSUASION**

“El presidente tiene también en sus manos la posibilidad de dirigirse directamente al pueblo a través de la radio o la televisión, y decidir sobre qué va a hablar y por cuánto tiempo.”<sup>112</sup>

En relación a lo antes expuesto se tiene que durante su gobierno el Presidente Vicente Fox ha mantenido un canal de comunicación a través de un

---

<sup>110</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 200-201.

<sup>111</sup> Carpizo, ob. cit., p. 202.

<sup>112</sup> Joseph LaPalombara al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 203.

programa de radio llamado “Fox Contigo” que se transmite sólo los días sábados, en el cual se dirige a toda la Nación y en el que expone ciertos tópicos que considera de trascendencia para el país. De la misma forma en innumerables ocasiones el Presidente ha hecho uso de la televisión para dar a conocer mensajes que son dirigidos a toda la población del país.

#### **11.4 LOS PODERES POLITICOS DEL PRESIDENTE ENTRANTE**

Ahora bien, ¿cómo es posible que casi de la noche a la mañana, el hombre políticamente más poderoso se convierta casi en sólo un ciudadano más? La respuesta puede estar en que la presidencia se ha institucionalizado, y los verdaderos instrumentos del poder en México responden al cargo del presidente y no a la persona; entre los más importantes de éstos podemos mencionar: el apoyo de los principales sindicatos y agrupaciones campesinas y populares; el apoyo del partido predominante, y el apoyo del ejército. Además, es importante la actitud de los presidentes salientes”<sup>113</sup> “que sabiendo que no conviene, o que es imposible seguir mandando, renuncian de motu proprio a intentarlo, dejan en paz al sucesor”.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Carpizo, ob. cit., p. 205.

<sup>114</sup> Daniel Cosío Villegas al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 205.

## **CAPITULO DECIMO SEGUNDO EL LIDERAZGO QUE EJERCE EL PRESIDENTE**

### **12.1 EL LIDERAZGO PRESIDENCIAL**

“Respecto del liderazgo que en México ejerce el presidente de la República en su partido, hay que señalar que se trata de una cuestión natural, perfectamente normal. Del mismo modo sucede en todos los países democráticos, pues quien fue postulado por un partido político y gana las elecciones, al asumir la jefatura del gobierno, asume el liderazgo de su partido, con el cual queda estrechamente vinculado por compromisos que van desde lo ideológico-político hasta lo moral-anímico.

En México, el líder virtual del partido en el poder, el presidente de la República, adquiere preeminencia política en toda la nación por el hecho de que su partido postula candidatos prácticamente para todo tipo de cargos de elección: alcaldes, diputados locales o federales, senadores, gobernadores y, desde luego, presidente de la República. Aunque a partir de la última década el predominio del partido ha dejado de ser absoluto, e inclusive comienza a perder elecciones en importantes plazas de la República,”<sup>115</sup> todo esto fue evidente en la elección federal del año 2000 en la que obtuvo el triunfo Vicente Fox Quezada candidato del PAN (Partido Acción Nacional) a la presidencia del país, con lo cual se acabó más de 70 años de poder por parte del PRI con lo cual se rompió una tradición que estuvo por muchos años supeditada al presidencialismo mexicano con el partido hegemónico.

### **12.2 LA SUCESION PRESIDENCIAL**

“Al ascender al cargo, el presidente de la República asume constitucionalmente las atribuciones propias de su elevada investidura, que son

muchas y muy importantes. Estas son las inherentes al sistema presidencial que establece la Constitución General de la República.

Lo que en esta obra se reconoce como presidencialismo está representado tanto por las atribuciones que la Constitución le asigna al ejecutivo federal como por las facultades adicionales que ejerce el presidente, las llamadas “metaconstitucionales”... La suma de ambas conforma el enorme poder político que a través de los años ha logrado concentrar en sus manos el presidente de la República.

Dicho poder no se expresa ni se ejerce a lo largo del sexenio como una línea recta. El presidencialismo que practica cada jefe del Ejecutivo federal es un proceso de aprendizaje paulatino tanto para la sociedad civil como para el mismo presidente. De alguna manera, la sociedad tiene que ser “convencida” de la autoridad política y moral que representa el presidente y cada presidente tiene que ganarse a pulso dicho reconocimiento.

Hay ejemplos de presidentes que durante los primeros meses de su gobierno fueron puestos “a prueba” por diversos grupos de presión, para ver hasta dónde podían llegar en su confrontación. El presidente, por su parte, va aprendiendo a ejercer cada vez más facultades y a fortalecer el campo de sus decisiones políticas, en un proceso que se construye a lo largo de todo el sexenio.

La verdad es que en México todo el sistema administrativo, político, económico y social está diseñado por y para el presidencialismo, y todo mundo actúa con una proclividad que va en relación directa con sus intereses económicos y políticos.

En términos generales, así han sucedido las cosas, con las variantes derivadas del carácter y temperamento de cada presidente y de las circunstancias que han imperado en el transcurso de su administración. Es interesante observar algo que en sí se antoja hasta como un contrasentido: cuando el sexenio entra en su

---

<sup>115</sup> Mendoza Berrueto, *idem*, p. 277.

última fase, cuando ha llegado a su plena madurez el poder político presidencial, cuando ésta en todo su apogeo, el presidente necesita hacer el mayor acopio de su influencia política para tomar la más importante decisión de su mandato, que consiste, paradójicamente, en decidir quién habrá de ser su sucesor, el que fatalmente habrá arrebatarse, en su momento, todo el poder y quizá hasta perseguirlo políticamente.

Por ello, para el presidente se convierte en una obsesión la búsqueda de un sucesor que le sea leal y, como se dice en el medio político, “que le cuide las espaldas” o “le cubra la salida”. Es por eso que el presidente, en el momento de su máximo poder político, en el ejercicio pleno del presidencialismo, atiende con singular esmero el problema de la sucesión.”<sup>116</sup>

“Una costumbre política, que ya tiene varios lustros de observarse sin interrupción, consiste en que el presidente en turno designe a su sucesor. Se suele afirmar que esta designación, propia de una monarquía hereditaria, desvirtúa el régimen democrático diseñado por la Constitución. Esta afirmación no es absolutamente veraz, sino condicionadamente cierta. La persona del presidente, no el órgano del Estado que encarna, es simultáneamente “jefe” del partido predominante. Ambas calidades auspician el hecho de que de la voluntad presidencial emane el candidato de dicho partido a la presidencia de la República. En el señalamiento de su sucesor, el presidente no obra caprichosamente, pues su decisión obedece a una previa auscultación sobre múltiples factores que concurran en la personalidad del escogible y en el entorno político en que éste se mueve. Por otra parte, no es verdad que siempre y en todo caso el candidato del partido predominante fatalmente sea electo presidente, ya que los otros partidos políticos nacionales tienen el derecho de postular sus candidatos, existiendo la posibilidad de que a favor de alguno de ellos se manifieste la voluntad popular mayoritaria en



los comicios respectivos.”<sup>117</sup>

Inclusive algunos sostienen la idea de que nuestro país ha soportado durante más de 70 años una dictadura presidencial análoga a la que se ejercían en regímenes monárquicos absolutos, sin embargo tal aseveración resulta poco afortunada en virtud de que se observa un uso inveterado que a lo largo del tiempo se ha convertido en una costumbre política y que consiste en que el presidente en turno designe a sucesor. Esta costumbre se halla vinculada a que el presidente en el poder tiene una estrecha relación con el partido político hegemónico, es por eso que la persona del presidente es en forma simultánea “jefe” del partido predominante.

“*Hansen* opina que el presidente es escogido por unas cuantas personas y en última instancia por el presidente saliente. Entre las personas a quienes se consulta, estarían unos cuantos representantes de los intereses creados y, a veces, los dirigentes de los sectores del PRI.”<sup>118</sup>

“*Octavio Paz* señala que el presidente tiene la atribución indisputada de designar a su sucesor, pero debe antes consultar con los ex presidentes y con los grandes jefes quienes tienen derecho de veto, principalmente los primeros, respecto al candidato del presidente, ya que éste no debe provocar la oposición de las mencionadas personas.”<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Mendoza Berrueto, *idem*, pp. 282-283 y 285.

<sup>117</sup> Burgoa, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, D. F., 1998, pp. 348-349.

<sup>118</sup> Este autor, al ser citado por Carpizo, *ob. cit.*, p. 192.

<sup>119</sup> Octavio Paz al ser citado por Carpizo, *ob. cit.*, p. 192.

## **CAPITULO DECIMO TERCERO LIMITACIONES AL PODER DEL PRESIDENTE**

### **13.1 EL JUICIO POLITICO DE RESPONSABILIDAD**

“En México, el presidente sólo puede ser juzgado por traición a la patria o por delitos graves del orden común (art. 108 constitucional, segundo párrafo). Anteriormente, tanto la Constitución de 1824 como la de 1857 señalaban los delitos por los cuales el presidente de la República, aún en funciones, podría ser responsable. En la primera se señalaban: a) la traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, b) el cohecho o el soborno, c) la obstrucción a la realización de elecciones federales y d) el impedir que los senadores o los diputados federales electos tomaran posesión o que ejercieran su cargo.

En la Constitución de 1857 se establecía que, aparte de los delitos de traición a la patria y del fuero común, se podía proceder contra el presidente por violación a la Constitución y por ataques a la libertad electoral. Así las cosas, y con el propósito de darle mayor estabilidad al sistema, ópto por cancelar las responsabilidades políticas del Ejecutivo federal.

Es indudable que esta medida ha contribuido a fortalecer no sólo al sistema presidencial, sino al presidencialismo mexicano, ya que al presidente se le coloca, prácticamente, fuera del alcance de las leyes. Cuando a menudo se afirma que “nadie debe estar por encima de la ley”, esto debería incluir, necesariamente, al mismo presidente de la República. Mientras esto no suceda, el Poder Judicial estará limitado en sus funciones de impartir justicia, precisamente frente a quien más debiera respetarla, por ser quien representa, en última instancia, los intereses del pueblo mexicano.

La impunidad que goza el presidente de la República respecto de los demás delitos diferentes al de traición a la patria o a los de carácter grave del fuero

común, tiene el propósito de impedir que por la vía de algún juicio penal en su contra se afecte la buena marcha de la nación. Es decir, la aparente impunidad no es vitalicia, ya que al separarse el presidente de sus elevadas funciones puede ser sujeto de proceso penal por delitos cometidos durante su encargo, siempre y cuando no caduque el plazo en el cual ha de aplicarse la ley.”<sup>120</sup>

Ahora bien, a quien le corresponde calificar la gravedad de los delitos que se le imputen al presidente “Burgoa afirma que es el senado quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al presidente, pero por el principio de tipicidad, establecido en el artículo 14, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley.”<sup>121</sup>

“En Estados Unidos de América el presidente es responsable por delitos graves y faltas, y se ha afirmado que en esa redacción los constituyentes entendieron que se incluían actos de gran daño a la comunidad o grandes faltas contra el interés público, y que esa frase encuentra su antecedente en la ley inglesa en la cual ella configuraba una categoría de delitos políticos contra el estado.

En México, en 1947, el presidente envió una iniciativa de reforma constitucional para ampliar la responsabilidad del propio presidente “por golpes de estado contra el legítimo funcionamiento de los poderes legislativo y judicial de la federación”, y se completaba esta reforma exigiéndose que el fallo condenatorio fuera aprobado por las dos terceras partes del total de los senadores.<sup>122</sup>

“Ahora bien, ¿a dónde nos lleva la revisión teórica realizada? A una determinada interpretación de la frase “por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

---

<sup>120</sup> Mendoza Berrueto, *idem*, pp. 182-183.

<sup>121</sup> Al ser citado por Carpizo, *ob. cit.*, p. 211.

La responsabilidad del presidente exigida a través de un juicio implica fundamentalmente un problema político: un enfrentamiento total y frontal entre los poderes ejecutivo y legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al presidente; por tanto, el quid del juicio de responsabilidad del presidente se encuentra en si se reúnen en la cámara de diputados los votos para acusarlo, y si se reúnen en el senado los votos para destituirlo.

Este enfrentamiento no se ha dado en la historia constitucional mexicana, y en la norteamericana sólo en una ocasión, sin que se haya podido destituir al presidente. Lo anterior confirma la tesis de que el juicio político al presidente es un recurso extraordinario, de suma gravedad, y que se debe utilizar sólo en casos muy delicados y cuando no queda otro remedio para salvar la vigencia de la constitución y del sistema de gobierno que ésta estructura.

La ley secundaria debería especificar con mayor detalle los delitos que comprende la frase por traición a la patria y delitos graves del orden común, pero ante la duda el congreso se verá obligado, porque no queda otra salida, a determinar cuándo el presidente ha roto el orden constitucional o dejado de cumplir sus obligaciones constitucionales.

Los preceptos constitucionales se hicieron para que se cumplan; para proteger un estilo de vida libre y digna, y no es posible pensar que todos los habitantes del país, todas las autoridades y funcionarios, deben acatar la constitución, con la excepción de la autoridad más importante que es quien más la puede violar y lesionar. Esto no es posible, el presidente de la república no está por encima de la constitución; él también tiene que cumplirla, y si no lo hace, la ley fundamental contiene el mecanismo de su propia protección.

Así, sólo hay dos interpretaciones a la frase en estudio: una restrictiva o gramatical, cuyo resultado es colocar al presidente por encima de la constitución, y

---

<sup>122</sup> Manuel Herrera Lasso, al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 211.

una amplia en donde caben las violaciones graves a la constitución y al incumplimiento de las obligaciones presidenciales. Esta última posibilidad es la que está acorde con el pensamiento constitucional de que nadie se encuentra por encima de la ley y, reiteramos, aunque un juicio de responsabilidad del presidente entraña un problema político, es muy deseable que la ley precise los supuestos generales a que nos hemos referido para evitar posibles abusos del poder legislativo.

El procedimiento para exigirle responsabilidad al presidente es el siguiente: conoce el senado erigido en gran jurado, pero para ello es necesario que se presente una acusación de la cámara de diputados; como la constitución no exige quórum especial para esta acusación, se sigue la regla general de votación de la mayoría de los diputados presentes. El artículo 111 indica que el senado oirá al presidente y podrá practicar todas las diligencias que estime convenientes, y si por una mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, declara culpable al presidente éste será destituido de su cargo e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley. Si el hecho o los hechos por los cuales se exige responsabilidad al presidente, tienen otra pena señalada en la ley, el ex presidente quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y, en su caso, lo castiguen.

El presidente sólo puede ser acusado por delitos cometidos durante el desempeño de su cargo y no por otros anteriores, ya que lo que se persigue es remover al que ha abusado de sus facultades precisamente en el ejercicio de su función.

Si la cámara de diputados piensa ejercer su facultad de acusación, podrá allegarse todas las pruebas que juzgue necesarias, y con tal objeto podrá solicitar al presidente o a sus colaboradores cualquier documento, ya sea público o privado, y

realizar las inspecciones que considere convenientes.”<sup>123</sup>

“Y todo está muy bien, excepto que al primer servidor público de la nación, el presidente de la República, no se le toca. El presidente continúa gozando de un fuero que lo coloca más allá del campo jurídico, sin responsabilidad frente a institución pública alguna. De este modo, el presidente queda al margen y por encima del orden jurídico establecido para todos los mexicanos, incluyendo desde luego a los servidores públicos, con excepción de él. Esto representa un inaudito privilegio, una impunidad que ya suena anacrónica y que, de manera indudable, apuntala al presidencialismo mexicano, ya que el presidente de la República no tiene responsabilidad alguna ni ante el congreso ni ante la Suprema Corte de Justicia.”<sup>124</sup>

### **13.2 POSIBLES CONTROLES DEL CONGRESO SOBRE EL PRESIDENTE**

“Las facultades que la constitución confiere al poder legislativo respecto al ejecutivo como controles políticos, o que pueden convertirse en controles políticos, son las siguientes:

- a) el poder de la bolsa,
- b) la ratificación de determinados actos,
- c) el juicio político de responsabilidad,
- d) las sesiones extraordinarias y
- e) las facultades implícitas.

De los anteriores controles, los dos más importantes son el poder de la bolsa y el juicio político de responsabilidad.

- a) El poder de la bolsa: la cámara de diputados puede modificar, reducir o

---

<sup>123</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 212 a 214.

<sup>124</sup> Mendoza Berrueto, idem, p. 261.

aumentar el proyecto de presupuesto de egresos que le propone el presidente de la república, y recordemos que es la propia cámara de diputados la que examina anualmente la cuenta pública que le presenta el ejecutivo.

b) La ratificación de determinados actos: la ley fundamental, ordena que el congreso, el senado y otras veces la cámara de diputados, aprueben la realización de ciertos actos, los tratados internacionales y los nombramientos de algunos funcionarios. La negativa a ratificar o aprobar esos actos o nombramientos puede poner en situación embarazosa al presidente o lesionar la política internacional que ha delineado.

c) El juicio político de responsabilidad.

d) Las sesiones extraordinarias: el congreso de la unión no puede celebrar sesiones ordinarias... Sin embargo, la comisión permanente es nombrada por las cámaras, y como la constitución no señala los casos en los cuales se debe reunir el congreso en sesiones extraordinarias, bien pudiera ser que la comisión permanente convocara a tales sesiones al día siguiente de cerradas las ordinarias, y que el congreso sesionara varios meses en esa forma, pues el requisito que la constitución pide, en el sentido de que sólo se ocupen de los asuntos para los cuales fueron convocadas, no es obstáculo para que la lista de asuntos sea amplia.

e) Las facultades implícitas: el artículo 73 al conceder al congreso sus facultades, indica en la fracción XXX que puede: “expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta constitución a los poderes de la unión”. Estas facultades implícitas no son facultades nuevas para el congreso, sino son los medios para hacer efectivo el ejercicio de las atribuciones expresas que la ley fundamental señala a los poderes.”<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Carpizo, ob. cit., pp. 215-216.

### 13.3 LIMITES AL PODER DEL PRESIDENTE

“Indudablemente la presidencia asumió ese papel de poder superior a los otros poderes constitucionales debido a su eficiencia, pero acabó por convertirse de poder fuerte en poder predominante, por efecto del crecimiento casi exponencial de sus competencias.

La no expansión del poder de la presidencia nos remite al problema de por qué el presidencialismo mexicano no logró adquirir una verdadera configuración autoritaria, sino que conservó y consolidó su dimensión institucional e impersonal. En efecto, las funciones constitucionales de la presidencia en este periodo no sólo no se amplían, sino que, por el contrario, tienden a restringirse. Un dato esencial es el fin del uso de las facultades extraordinarias. El último presidente en hacer uso de las facultades extraordinarias fue Avila Camacho en 1942. En el mismo sentido, la facultad de veto del presidente se interpuso raramente a lo largo del periodo 1941-1970; lo mismo se puede decir de la desaparición de poderes en los estados por instigación presidencial, pues apenas fueron siete entre 1938 y 1957, mientras que entre 1918 y 1938 había sido 40.

La limitación de las funciones legislativas del presidente no debe hacernos, considerar, sin embargo, que el poder de la presidencia se debilitó, pues éste se consolidó a través de sus recursos materiales y políticos y logró mantener su eficiencia. En efecto, en el ejercicio de su poder la presidencia recurre exclusivamente a la facultad político-administrativa de que dispone, la cual le ha sido otorgada constitucionalmente para expedir los reglamentos necesarios y poder ejecutar las leyes. Vale la pena puntualizar que esta facultad reglamentaria no estaba expresamente concedida al presidente en la Constitución, y es sólo en este periodo que, en virtud de la interpretación dada por la Suprema Corte, el presidente se convierte en “el encargado de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta



observancia.”<sup>126</sup>

“El ejercicio del poder presidencial en el área administrativa generó un enorme problema en lo referente a la coordinación de las actividades de gobierno, lo que afectó a las secretarías de Estado, a los departamentos, así como a los numerosos organismos “descentralizados”. Precisamente porque el presidente se apoyó en muy raras ocasiones en el Consejo de Ministros, las dependencias federales terminaron por convertirse en cotos de poder de los funcionarios nombrados por él.

El crecimiento de la facultad político-administrativa de la presidencia no redundó entonces en favor de una mayor eficiencia de esta última y generó, en cambio, una notable confusión de funciones al comenzar a minar su poder; progresivamente, la presidencia pierde su eficacia a nivel de dirección central, coordinación e interrelación con sus secretarías, departamentos y organismos descentralizados.

De allí que la presidencia entre 1940 y 1970 se caracterice por ser un “gobierno de consulta” en el que el presidente “encabeza un mecanismo que escucha y toma en cuenta las necesidades y deseos en competencia o en oposición de todos los principales intereses funcionales que conciernen a una determinada decisión política.

El poder de la presidencia entre 1940 y 1970 se presenta entonces limitado por su carácter impersonal, por la duración sexenal del cargo, por el poder judicial “que conserva alguna independencia” y, sobre todo, “por los grupos de presión”.

La redefinición del presidencialismo va encaminada a restituir a la presidencia el sentido originario que tuvo en la Constitución de 1917: el de ser un

---

<sup>126</sup> Rosa Isabel Estrada, “Facultades legislativas del presidente en México”, en *El predominio del poder ejecutivo en México*, UNAM, México, 1977, p. 256., al ser citado por Alicia Hernández Chávez, ob. cit., pp. 31 a 33.

poder constitucional cuyo ejercicio está acotado por el Legislativo y el Judicial.”<sup>127</sup>

En opinión de Daniel Cosío Villegas “algunos de los principales límites al gran poder del presidente en México son:

a) El tiempo, ya que su periodo dura seis años y es constitucionalmente imposible que se pueda reelegir.

b) El poder judicial federal que conserva alguna independencia, tal y como ya lo examinamos, y que protege de la violación los derechos humanos en el país a través del “amparo”, juicio que ha demostrado cierto índice de efectividad.

c) Los grupos de presión, siendo difícil poder precisar hasta dónde sus presiones han sido efectivas, por lo que se ha opinado que en México, en virtud de nuestro sistema, sólo conocen y pueden medir las presiones los grupos que las realizan y el presidente que las sufre.”<sup>128</sup>

#### **13.4 LAS RECIENTES LIMITACIONES Y AUTOLIMITACIONES DE LA PRESIDENCIA**

“En este apartado quisiera exponer las modificaciones que la presidencia, bajo la presión de las circunstancias y/o motivada por la convicción de reformar un sistema vuelto obsoleto, ha introducido en el régimen político y en la manera de hacer las políticas. Las modificaciones en el régimen y en el modelo político-administrativo de gobierno, a saber, las reformas políticas y electorales relativas al fortalecimiento del sistema de partidos y del Legislativo, así como las reformas de los instrumentos y el ámbito de la intervención gubernamental (políticas de ajuste y estabilización combinadas con políticas de reestructuración económica), han alterado el balance Ejecutivo-Legislativo, presidencia-partido, sistema-oposición, produciendo equilibrios más avanzados y de sentido democrático.

---

<sup>127</sup> Hernández Chávez, ob. cit., pp. 33-34 y 39.

<sup>128</sup> Al ser citado por Carpizo, ob. cit., p. 217.

El proceso de democratización en México, en contraste con la opinión de los opositores más ruidosos del sistema, ocurre con la presencia activa de la presidencia, cuya contribución mayor al proceso es la aceptación de su progresiva autolimitación. Dicho metafóricamente, es un proceso que ocurre contra la presidencia (sus facultades y prácticas) pero con la presidencia (su dirección y compromiso).

Según mi apreciación, hay dos ejes a lo largo de los cuales ha sucedido la (auto)limitación de las facultades institucionales y de las prácticas políticas de la presidencia. El primer eje concierne a las relaciones políticas del sistema (presidencia-PRI) con la oposición; el segundo eje concierne a las relaciones político-administrativas de la presidencia con las organizaciones sociales y políticas del PRI. Las modificaciones de valores a lo largo del primer eje, el externo o exógeno, se manifiestan en las reformas progresivas del régimen político-electoral. Las modificaciones a lo largo del segundo eje, el interno o endógeno, se manifiestan en los cambios ocurridos en las políticas económicas y sociales y sus respectivos efectos en las organizaciones sociales y políticas que componen el PRI.

El resultado neto de estas dos direcciones de cambio es, por un lado, el debilitamiento relativo del dominio del PRI sobre los otros partidos políticos y, a consecuencia de la progresiva integración adversa de la legislatura, una limitación relativa del control presidencial sobre las competencias del Congreso.”<sup>129</sup>

#### **a) EL EJE EXTERNO DE LAS RELACIONES POLITICO-ELECTORALES**

“Las reformas político-electorales tienen un calendario preciso y un proceso acumulativo. Algunos han periodizado el trayecto: “una larga primera

---

<sup>129</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “El Presidencialismo y el Sistema Político Mexicano del Presidencialismo a la Presidencia Democrática” en la obra Presidencialismo y Sistema Político

etapa de predominio absoluto del Ejecutivo y del partido oficial que va de 1929 a 1979; una segunda etapa que abarca de 1979 a 1988 y que se caracteriza por la hegemonía levemente disminuida del Ejecutivo y del PRI, con una estable oposición partidaria en la Cámara Baja de 25 %; y una tercera etapa que comienza en 1988 y que marca el final del predominio del ejecutivo y el principio de un auténtico sistema de partidos políticos competitivo”.

Los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 56 constitucionales, relativos al sistema de representación de la República, son las normas fundamentales que rigen el proceso electoral, la integración de las Cámaras del Congreso y la acción de los partidos políticos.”<sup>130</sup>

#### **b) EL EJE INTERNO DE LAS RELACIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS**

“Los límites de la presidencia, impuestos o elegidos, también han crecido por la vía político-administrativa. El ejercicio presidencial siempre ha enfrentado obviamente límites ideológicos, políticos, financieros. La presidencia omnímoda es una fantasía, si se atiende a los condicionamientos estructurales nacionales e internacionales de sus decisiones.

En las resistencias del partido oficial muchos han querido ver la manifestación de la debilidad intrínseca de la presidencia y del régimen presidencial mexicano. En esta perspectiva, la pieza central del sistema político es paradójicamente un presidente débil, por cuanto su fuerza está basada en una coalición política floja, el PRI, que se caracteriza por la heterogeneidad de sus fuerzas y la naturaleza inmediata y particularista de sus intereses. El corolario de esta premisa es que el presidente es rehén de estos diversos grupos de interés que

---

México y los Estados Unidos, pp. 49-50.

<sup>130</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “El Presidencialismo y el Sistema Político Mexicano del Presidencialismo a la Presidencia Democrática” en la obra Presidencialismo y Sistema Político México y los Estados Unidos, p. 51.

componen el partido. Como prueba de esta afirmación, se ofrece la evidencia de que en el pasado se retrasaron reformas vitales del sistema (fiscales, económicas, políticas) por el hecho de que afectaban los intereses de aliados poderosos, o bien se afirma que en el momento en que el jefe del Ejecutivo busca independizarse de ellos y gobernar con iniciativas propias (con el ejemplo de las reformas económicas de De la Madrid y Salinas), las políticas presidenciales pierden de inmediato su base de apoyo operativo o entran en conflicto y negociación con ella, con el efecto de que las políticas se aplazan, suavizan o distorsionan. No faltan los que, siguiendo la otra literatura del análisis de políticas públicas, hablan de un presidente real o pretendidamente fuerte en la fase de iniciación de las políticas, pero controlado, impotente y derrotado en la fase de ejecución. Un presidente fuerte en el momento de decidir (hacerse aprobar por el Legislativo) leyes, políticas y presupuestos; pero débil en el momento de llevarlas a la práctica y a efecto, proceso en el que intervienen dependencias, organizaciones y líderes que distorsionan los objetivos y tiempos de las políticas.

En estos últimos años, los hechos más notorios e importantes de la limitación presidencial en el eje político-administrativo han sido el otorgamiento de autonomía a El Banco de México (1993), la desaparición de su facultad de "suprema autoridad" en los asuntos agrarios a favor de Tribunales Agrarios Autónomos, a consecuencia de la reforma constitucional del Artículo 27 (1992), y el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Dejar de tener autoridad sobre el manejo monetario para ampliar y distribuir el monto de los recursos públicos, poner fin al reparto agrario y dejar a tribunales autónomos la decisión sobre las cuestiones de tenencia de la tierra, y renunciar a la facultad de nombrar y remover libremente al regente de la ciudad de México son (auto)limitaciones profundas y drásticas para la influencia política de la presidencia.

En los dos planos, la presidencia ha resultado limitada y ha internalizado

los costos de sus límites.

Las limitaciones, en su estado actual, obedecen al plan estratégico de colocar la actividad rectora de la presidencia en un nuevo nivel y darle un nuevo perfil, más congruente con las nuevas circunstancias nacionales (una sociedad más educada, plural y exigente) e internacionales (globalización, unipolaridad, interdependencia): el de una presidencia democrática.

Son limitaciones destinadas a dar origen y forma a una democracia institucionalmente fructífera, capaz de producir gobierno. Por consiguiente, son limitaciones que, buscan crear las condiciones institucionales y políticas para sustentar una democracia gobernable.”<sup>131</sup>

### **13.5 CONSIDERACIONES FINALES**

“El presidencialismo, pieza central del sistema político mexicano, está en transformación, en proceso de democratización –como lo está todo el sistema– y se mueve en la dirección de un presidencialismo democrático. Los cambios introducidos en las leyes del régimen político y en las prácticas político-administrativas de la presidencia han tenido como intención deliberada o como efecto real, por convicción o por fuerza, una mayor limitación de los copiosos poderes y facultades de la presidencia, con el resultado de reconocer o promover una mayor independencia política de los partidos políticos y de las organizaciones sociales, condición necesaria para alimentar y sustentar la transición democrática.

La presidencia juega un papel activo en la democratización, pues en la medida en que ésta ocurre en mucho contra la presidencia (sus facultades y prácticas), sólo puede mantenerse y progresar con la presidencia, con su aceptación, dirección y compromiso. En este sentido, la principal contribución de

---

<sup>131</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “El Presidencialismo y el Sistema Político Mexicano del Presidencialismo a la Presidencia Democrática” en la obra *Presidencialismo y Sistema Político México y los Estados Unidos*, pp. 58, 61 a 63.

la presidencia a la democratización del régimen es la aceptación deliberada de su progresiva (auto)limitación política. La segunda contribución ha consistido en evitar que el proceso democratizador vaya a la deriva, desembocando en condiciones de caos o ingobernabilidad o poniendo en peligro otros valores políticos y constitucionales igualmente esenciales y preferidos. La limitación no ha significado debilitamiento.

Las limitaciones del poder presidencial, que han ido dando progresivamente un carácter democrático más claro a la presidencia, han ocurrido en dos niveles o dimensiones: en el régimen político y en el modelo político-administrativo de gobierno. Las reformas políticas y electorales han fortalecido el sistema de partidos mediante un proceso electoral más imparcial y una composición más independiente y opositora del Legislativo.

Los avances en el balance Ejecutivo-Legislativo, que se traducen en un mayor control político de la presidencia, no son visibles aún en otros dos planos de la República: en las relaciones entre el presidente y los gobiernos de los estados (el eje federal) y entre el presidente y la Suprema Corte (el eje del control constitucional).<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Aguilar Villanueva, ob. cit., pp. 69-70.

## **CAPITULO DECIMO CUARTO CANCELACION DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO**

### **14.1 LA CANCELACION DEL SISTEMA PRESIDENCIAL**

Algunos críticos de este régimen de gobierno consideran que el presidencialismo se encuentra en crisis por lo que proponen de manera ineludible e inevitable su derogación inmediata y la implantación de un sistema semipresidencial similar al que existe en Francia de esta manera se han expresado algunos miembros más radicales del PRD ¿Pero cuáles son los argumentos que esgrimen para llegar a sostener tal aseveración? En el fondo desconozco sus motivos pero manifiestan en forma airada que una vez impuesta esta forma de gobierno se podría encarar y atender de mejor manera los problemas políticos, económicos, jurídicos y sociales del país. ¿Qué tan factible sería realizar el cambio que proponen? Desde mi particular punto de vista no lo creo factible porque sería necesario implementar de manera pronta la reforma (entendiéndose por esta última la adición, modificación y derogación) de algunos artículos de nuestra Constitución.

Una vez precisado lo anterior conviene preguntarse ¿Qué consecuencias traería la implantación de un sistema semipresidencial en México? Considero que traería una serie de consecuencias negativas porque sería necesario en principio un proceso de aprendizaje de todos los que intervinieran en la conformación del nuevo gobierno y esto tomaría un considerado periodo de tiempo, pero lo más importante quién nos garantizaría que el cambio en el sistema de gobierno trajera mejores beneficios para el país y su población, no existe nada que me permita afirmar tal situación.

En relación a este tema *Mendoza Berrueto* menciona: “Lo que ahora se plantea es la cancelación del presidencialismo mexicano, anacrónico respecto de la



modernidad política, al que se le considera un obstáculo para avanzar hacia la democracia, incapaz de satisfacer las expectativas de mayor eficiencia administrativa que exigen los nuevos tiempos de apertura y competitividad, y peligrosamente cerrado a la participación de la sociedad civil en el manejo de las cosas que son vitales para su desarrollo, progreso y bienestar.

La cancelación del presidencialismo no debe confundirse con la anulación del sistema presidencial. Lo que ahora se plantea es una reforma de la cual surja un sistema sin las deformaciones centralizadoras, autocráticas y autoritarias que atropellan la soberanía de los otros poderes de la Unión y la de los gobiernos locales, en agravio de la dignidad de los mexicanos. Un sistema presidencial que replantee un nuevo equilibrio entre los poderes de la Unión y se ajuste a los principios del pacto federal, a partir de una asignación más justa y equitativa de atribuciones y de recursos financieros.”<sup>133</sup>

Más adelante el tratadista en cita concluye “Se habla de un presidencialismo “caduco y deteriorado”. Si en México ha de prevalecer en algún momento la plena democracia, el presidencialismo debe cancelarse para dejar su lugar a un sistema presidencial acotado, es decir, limitado por los principios de la división de poderes y del pacto federal, en el que funcione un gobierno descentralizado y en el que cada estado de la República puede ejercer cabalmente su soberanía. Lo anterior hará necesarias diversas reformas constitucionales, legales y administrativas que permitan conformar este nuevo sistema presidencial.”<sup>134</sup>

## **14.2 LA PERTINENCIA DE CANCELAR EL PRESIDENCIALISMO**

“Ningún sistema político, de nación alguna, es perfecto. En todo caso,

---

<sup>133</sup> Mendoza Berrueto, *idem*, pp. 334-335.

<sup>134</sup> Mendoza Berrueto, *idem*, p. 354.

podrían medirse ciertos grados de aproximación a un paradigma o a un ideal. Puede decirse que el sistema presidencial mexicano es el que establecen los términos constitucionales que acabamos de mencionar y que, en ocasiones, un presidencialismo desorbitado se ha encargado de distorsionar.

Cuando se discute sobre el presidencialismo y el sistema presidencial, se percibe un consenso generalizado respecto de la cancelación del primero y el acotamiento del segundo. Los argumentos que se esgrimen para la cancelación del presidencialismo son en el sentido de que su práctica, a veces desorbitada, ha debilitado al federalismo, socavando el principio de la división de poderes, auspiciado un centralismo gubernamental excesivo y dificultado el desarrollo democrático, todo lo cual ha repercutido seriamente en la vida política, económica y social de la nación.

El presidencialismo al socavar el principio de la división de poderes y las bases del pacto federal, desvalorizó las más importantes instituciones republicanas, deformó nuestra organización política y, con la centralización gubernamental que auspició, complicó en grado superlativo la administración pública, disminuyendo notoriamente su eficacia.

Nuestro sistema político nació como un sistema presidencial que, con el tiempo, a través de una creciente preeminencia del poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial y sobre los gobiernos estatales y municipales, devino presidencialismo. A dicho proceso contribuyeron diversas reformas constitucionales, no pocas leyes secundarias, así como la asunción, de parte del presidente de la República, de importantes facultades “metaconstitucionales”. Dicho de otra manera, el presidencialismo tiene su origen en el orden jurídico prevaleciente y en los usos, costumbres y tradiciones que caracterizan a nuestro sistema político.

Constitución, leyes, usos y costumbres le permitieron al presidente de la República acumular un gran número de facultades y responsabilidades, a grado tal

que la ciudadanía llegó a la convicción de que el presidente en México representaba el máximo poder nacional, sin límite ni barrera alguna. Las consecuencias de esta percepción popular son muchas y variadas: a) el presidente es el responsable, para bien o para mal, de todo lo que sucede en el país; b) el pueblo ve con poco interés y respeto a los miembros de los otros poderes; c) se crearon serias dudas respecto de la eficiencia de otras instituciones políticas, así como de la administración pública en general, y d) el pueblo perdió confianza en el imperio de la ley, como una respuesta natural cuando el Poder Legislativo se sometió a la voluntad presidencial y el sistema judicial pareció perder la voluntad o la capacidad para ejercer a plenitud su soberanía.

El perfeccionamiento de la democracia, la modernización política, la mayor eficiencia administrativa, la mejor procuración de justicia, el fortalecimiento de la confianza del pueblo en las instituciones gubernamentales, son todos elementos que forman parte, entre otros, de una exigencia nacional, razones por las que, entre otras, el presidencialismo tenía que entrar, forzosamente, en un inaplazable proceso de cancelación. Como una segunda fase de este mismo proceso de depuración de nuestro sistema político, habrá de acotarse el sistema presidencial.

Por otra parte, si en un sistema político mundial globalizado aspiramos a alternar y a asociarnos con las naciones cuyos sistemas políticos se reconocen como democracias maduras, competitivas, México tendrá que asumir plenamente el compromiso de que su sieta político funcione en congruencia con sus principios, que se perfeccione la justicia, el imperio de la ley y el funcionamiento de las instituciones democráticas. Todo ello refuerza la necesidad de suprimir el presidencialismo y de acotar el sistema presidencial, si es que queremos avanzar éxito en el sistema de la globalidad económica, política y social que caracteriza al mundo contemporáneo.

Para que un gobierno pueda proteger plenamente los derechos y garantías de todo un pueblo, se requiere no sólo que las atribuciones de cada uno de los

poderes estén claramente definidas y acotadas en la Constitución y en las leyes secundarias, sino que cualquier extralimitación de un poder a costa de la soberanía de otro sea oportunamente detectada y severamente reprimida.

Cuando un sistema político funciona bajo la preeminencia de un solo poder que se sobrepone a los otros, cuando no funcionan los “contrapesos” ni se sancionan los desmanes, tal sistema se desequilibra, pierde eficacia, se vuelve inoperante y puede perderse en la anarquía o en el autoritarismo. Los riesgos son aún mayores cuando ese poder preeminente está representado por la voluntad de un solo individuo, en este caso el presidente de la República, máxime cuando el fuero de este funcionario es de tal dimensión que no lo alcanza la ley, salvo en casos verdaderamente excepcionales.

Una de las más importantes causas del presidencialismo mexicano prácticamente ha desaparecido, rebasada ya por el modelo económico neoliberal que se ha entronizado en todo el mundo.

Así, bajo las banderas de la soberanía, del nacionalismo, del proteccionismo y del Estado patrimonial, el gobierno asumió a plenitud su responsabilidad de orientar el impulso de la economía nacional.

Sin embargo, la intervención del Estado en la economía tuvo su contraparte negativa: exceso de apoyo gubernamental a ciertas empresas particulares, principalmente a las paraestatales, en forma de financiamientos, tramitación administrativa preferencial y exclusividad de compras estatales, pero sobre todo en forma de subsidios.

Para el neoliberalismo la intervención del estado es prohibitiva. Al asumir México ese modelo económico, quizá con demasiada ligereza, voluntariamente nos hemos cancelado cualquier posibilidad de apoyar ciertas ramas de la producción que aún no pueden competir en los mercados internacionales si no es con un mínimo del respaldo gubernamental. Queda la impresión de que nuestro país adoptó ese modelo liberal no por el nivel económico, científico, tecnológico o

cultural alcanzado, sino por las presiones derivadas del acuerdo trilateral de libre comercio, por haber sido admitidas en el seno de la OCDE y para facilitar cualquier acuerdo comercial ulterior, como ya el inminente con la Unión Europea.

Esto ha venido a apuntalar el punto de vista de muchos mexicanos en el sentido de que hay que cancelar el presidencialismo y de que hay que acotar los privilegios y reducir las atribuciones del presidente de la República.

Y es que fue precisamente durante la administración salinista cuando el presidencialismo alcanzó niveles insospechados.

De las reformas realizadas por Salinas de Gortari que de manera directa o indirecta pueden interpretarse como limitantes del presidencialismo, se pueden mencionar: a) La privatización de más de mil empresas paraestatales, entre ellas la significativa “reprivatización” de la banca; b) la autonomía concedida al Banco de México; c) la incorporación de ciudadanos al Instituto Federal Electoral; d) la nueva forma de designación –después elección– del gobernador del Distrito Federal; e) la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su desvinculación de la Secretaría de Gobernación y el imperativo de crear organismos similares en cada entidad federativa del país; f) la desregulación económica que tuvo el propósito de simplificar trámites en cuestiones relativas a los sectores de comunicaciones y transportes, comercio, turismo, industria y agricultura, y g) la continuación y profundización del proceso de “federalización” de algunas ramas de la administración pública, como en el caso del sistema educativo.”<sup>135</sup>

### **14.3 LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO**

“La reforma del Estado mexicano, para ser integral, ha de involucrar al conjunto de las instituciones republicanas. La cancelación del presidencialismo y el acotamiento del sistema presidencial, como parte de dicha reforma, implican el

replanteamiento de la asignación de atribuciones entre los poderes de la Unión, así como entre los diferentes órdenes de gobierno, federación, estados y municipios.”<sup>136</sup>

#### **14.4 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DEBATE PRESIDENCIALISMO-PARLAMENTARISMO**

“La tesis de fondo es que los sistemas parlamentarios son más idóneos que los presidenciales para alcanzar el logro de democracias estables (con excepción de los Estados Unidos).

La tesis de fondo es que las características del gobierno presidencial, en particular: la dualidad de poderes con bases de legitimidad democrática independiente (dualidad de legitimidades), el periodo de tiempo fijo e inmodificable, la regla de “el ganador se lo lleva todo” inherente a la naturaleza unipersonal del cargo, tiende de suyo a provocar tensiones entre los dos poderes, a personalizar la política, a hacer que al presidente no le interese concertar alianzas con partidos políticos de oposición, a la inclinación por el bipartidismo o por muy pocos partidos, amén que hace prácticamente imposible remover a Ejecutivos ineptos (o reelegir presidentes capaces); por consiguiente, es un sistema proclive a la rigidez, al inmovilismo, en el proceso de gobierno.

Blondel y Suárez enlistan las principales limitaciones institucionales del presidencialismo; son: a) la naturaleza y efectos de la existencia de periodos presidenciales rígidamente establecidos (dificultades para la remoción de un presidente impopular); b) las ventajas que otorga *outsiders* (con experiencia administrativa limitada y excesiva personalización); c) la desorganización del sistema de partidos, en el sentido de que el sistema presidencial no favorece la organización efectiva de los partidos; d) sistemático aumento del conflicto entre

---

<sup>135</sup> Mendoza Berrueto, idem, pp. 293 a 299, 302 y 304.

<sup>136</sup> Mendoza Berrueto, idem, p. 357.

los poderes Ejecutivo y Legislativo; y e) imposiciones legales al ejercicio del Poder Ejecutivo. En resumen, el sistema presidencialista de gobierno tiene marcadas debilidades...(es) ineficaz, más inestable que otras formas de gobierno, y conduce al autoritarismo.

Si en esta perspectiva se ha puesto el acento en los límites constitucionales del régimen presidencialista, otros proponen de manera complementaria o predominante que, para la fortaleza o la debilidad (superioridad o inferioridad) democrática del presidencialismo, es tanto o más decisivo el sistema de partidos existentes. Es el caso de *S. Mainwaring* que afirma en un escrito reciente que hay “una muy difícil ecuación entre presidencialismo, sistema multipartidista y democracia”. Si el Ejecutivo presidencial coexiste con un Legislativo, integrado por un sistema de partidos muy fragmentado (o peor, polarizado), es muy probable que se origine un ambiente de conflicto creciente que conduzca a la parálisis decisional y administrativa y que tal vez tarde o temprano ocasione la crisis de régimen. Si el conflicto tiende a crecer más que a resolverse, se explica porque, a diferencia de los regímenes parlamentarios, los dos poderes independientes no tienen reglas ni facultades claras ni tampoco mecanismos de disuasión convincentes para coordinarse o poner fin al conflicto insostenible (voto de desconfianza o disolución de Cámaras). Las razones para esta visión pesimista del presidencialismo son plausibles. En efecto, en los sistemas multipartidistas de competencia democrática abierta no suele ocurrir que simultáneamente el mismo partido detente el Poder Ejecutivo y sea mayoritario en el Congreso. Ello obliga sensatamente a formar coaliciones estables entre partidos, un arreglo político difícil de llevar a cabo con éxito en sistemas presidencialistas, en los que el presidente posee su propia legitimidad y ejerce el mandato por un periodo de tiempo establecido. Estos dos factores pueden desincentivar al presidente y a los partidos de buscar acuerdos temáticos e impedir que se pongan en juego cuestiones de mayor calibre, o bien los puede llevar a elevar el nivel de la confrontación.

Por eso, los especialistas suelen concluir, analítica o prescriptivamente, que los regímenes presidenciales mayoritarios desarrollan de hecho o de derecho sistemas bipartidistas.

Puede ser que, por todas estas consideraciones, el sistema mexicano haya decidido orientar la democratización conforme al criterio de un Congreso multipartidista mixto pero con mayoría clara.

Por consiguiente, para algunos resulta necesario pasar de nuevas prácticas políticas a nuevas instituciones normativas: parlamentarismo. Otros, en cambio, argumentan que mantener la situación de partido mayoritario en la presidencia y en la Cámara con la salvaguardia de la “cláusula de gobernabilidad” no hace otra cosa más que mostrar el carácter autoritario, no democrático, del presidencialismo mexicano. Terciando en la discusión, algunos han propuesto “un sistema proporcional de reparto de curules en la Cámara Baja aun dentro del marco de un régimen presidencial” (Lujambio).

Cómo construir una democracia presidencial gobernable es la cuestión histórica del México actual. En primer lugar hay que reconocer que han funcionado democracias presidenciales sin cláusula de gobernabilidad (los Estados Unidos). En segundo lugar, la argumentación en favor de la gobernabilidad del proceso y el desenlace de la democratización es razonable y cuenta con el apoyo y el desenlace de la democratización es razonable y cuenta con el apoyo de muchos sectores de la población, no sólo de aquellos con intereses específicos en la preservación de un determinado régimen de partido mayoritario o dominante. En tercer lugar, debemos aceptar que la cláusula de gobernabilidad, viola la noción de representación política justa; sin embargo, se reconoce en el análisis que la proporcionalidad estricta no necesariamente conduce al proceso de democratización sino a inestabilidad institucional y conflictos políticos en escala, sobre todo cuando propicia la fragmentación y polarización de muchos partidos menores.



Sin embargo, la propuesta de fondo, excluido el esquema institucional de ministros y parlamentos, y reconocida la tendencia histórica de México en pro de un esquema de presidentes y congresos, consiste en: “un sistema de tres partidos disciplinados en el marco de un sistema electoral proporcional (sin cláusula de gobernabilidad) dentro un régimen presidencial” (Lujambio). Se considera que este esquema daría a la democratización rumbo, estabilidad y conclusión responsable.

Por su parte, la propuesta presidencial-priísta sigue siendo la de un sistema electoral mixto con dominante mayoritario en el que, mientras tanto, las fuerzas competidoras van aprendiendo a cooperar. Justamente construir tres o más partidos disciplinados, sujetos sin reserva a la legalidad, dispuestos a la tolerancia, es lo que hay que construir y no suponer.

En las circunstancias mexicanas, la presidencia mayoritaria y la mayoría en las Cámaras (sea o no el PRI el mayoritario) parecen por ahora dar más incentivos a la negociación interpartidista y conciliar la democracia como forma y como grado de gobierno.”<sup>137</sup>

#### **14.5 REGIMEN PRESIDENCIAL. DEMOCRACIA MAYORITARIA Y LOS DILEMAS DE LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA EN MEXICO**

“Una pregunta que debe entonces formularse es si un régimen parlamentario o presidencial, un sistema federal o unitario, un Legislativo unicameral o bicameral, etc., serán o no los arreglos institucionales apropiados para la democracia que empieza a nacer.

Una de las características distintivas del autoritarismo mexicano ha sido la puntual celebración de elecciones nacionales y locales en el marco de un régimen presidencial y federal regido por una Constitución, la de 1917, que reconoce la gama completa de derechos individuales, entre ellos el sufragio universal.

Todas las partes implicadas en el cambio político dan por un hecho la

---

<sup>137</sup> Hernández Chávez, ob. cit., pp. 64 a 68.

continuidad del régimen presidencial de gobierno y del federalismo. Este ensayo discute la manera en que la continuidad de la presencia de –y la interacción entre– los sistemas presidencial (por naturaleza mayoritario y excluyente) y federal (por naturaleza consensual e inclusivo) están influyendo en las características y el ritmo de la transición mexicana a la democracia.

El autoritarismo mexicano ha encontrado firme soporte en un partido sólido y bien institucionalizado que ha competido y sigue compitiendo contra sus opositores en elecciones presidenciales directas, las cuales son por naturaleza mayoritarias y por lo tanto excluyentes. En el marco de este formato de competencia y en una etapa de transición, resulta muy difícil negociar y compartir espacios políticos con las oposiciones, ya que en regímenes presidenciales de gobierno el ganador toma todo, y los que pierden, pierden todo. El carácter suma cero de la competencia por el Poder Ejecutivo en regímenes presidenciales dificulta enormemente compartir el poder, aumenta demasiado el reto y los riesgos, incentiva las campañas sucias: se juega demasiado en una sola jugada.

Sin embargo, los críticos del sistema presidencial de gobierno, han olvidado que el formato suma cero de la competencia presidencial, por naturaleza mayoritario y excluyente, puede convivir con otro arreglo institucional que permite compartir el poder, por naturaleza consensual en vez de mayoritario, inclusivo en vez de excluyente, y que puede contrarrestar el carácter mayoritario del régimen presidencial de gobierno. Me refiero al federalismo.

Detendremos nuestra atención en uno de los aspectos más críticos del régimen presidencial de gobierno, esto es, su carácter mayoritario.

La segunda parte presenta una breve discusión teórica sobre la manera en que el federalismo, al ofrecer oportunidades institucionales y mecanismos de distribución del poder, puede atemperar, el carácter mayoritario de regímenes

presidenciales de gobierno.”<sup>138</sup>

#### 14.6 LOS PELIGROS DEL PRESIDENCIALISMO

“No es una nueva la discusión sobre las ventajas y las desventajas de los regímenes presidencial y parlamentario.

El potencial de conflicto que supone la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo es uno de los aspectos más controvertidos del sistema presidencial. El conflicto entre poderes es consecuencia inevitable de la existencia de dos órganos independientes. En sistemas presidenciales encontramos con gran frecuencia que la mayoría de los legisladores en el Congreso representan una opción política distinta a la del presidente. Ellos también cuentan, desde luego, con legitimidad democrática. Sobre la base de principios democráticos, ¿quién está –se pregunta Linz– mejor legitimado en nombre del pueblo: el presidente, jefe de gobierno, quien es también jefe de Estado y símbolo de la unidad de la nación, quien ha sido elegido directamente y tiene la sensación de haber sido nombrado representante de todo el pueblo, o la mayoría del Congreso, que se opone a su política? En un sistema de separación de poderes, es decir, de legitimidad *dual*, no existe principio democrático alguno que ayude a decidir quién representa en principio la voluntad del pueblo.

Cuando el partido del presidente no cuenta con el apoyo mayoritario en el Legislativo, los partidos de oposición no encuentran incentivos para cooperar con el presidente en una coalición congresional con su partido; si la coalición tiene éxito, los créditos se los lleva el presidente y el partido que lo llevó al poder; si el éxito no se alcanza, los “socios-opositores” comparten la culpa y son incapaces de capitalizar el fracaso de la política presidencial. Por lo tanto, es mucho más ventajoso para la oposición criticar al presidente que apoyar sus iniciativas. Por lo demás, el presidente cuenta con un periodo rígido de gobierno, por lo tanto no le

---

<sup>138</sup> Alonso Lujambio, ob. cit., pp. 76 a 78.

es *imprescindible* el apoyo de la legislatura. Por un lado, el Congreso no puede censurar al presidente; por otro, el presidente no puede disolver la legislatura y convocar a nuevas elecciones. El problema de la parálisis gubernamental se agrava cuando el electorado no puede participar en el debate y decidir quién tiene la razón. Una salida sugerida con frecuencia es la de conceder más poderes al presidente, pero esto no soluciona el problema: el Congreso puede perder su derecho a presentar iniciativas, pero nunca pierde su capacidad de bloquear la agenda presidencial, convirtiéndose así en un cuerpo representativo que ejerce esencialmente tareas *negativas*, lo cual fortalece la percepción colectiva – comúnmente promovida por el propio presidente– de un Congreso torpe y obstruccionista. No hay entonces un método *flexible* para resolver el conflicto, y los mecanismos constitucionales son generalmente complejos, altamente técnicos, legistas y, por lo tanto –piensa Linz–, de dudosa legitimidad democrática. En los regímenes presidenciales de gobierno, el cambio de líderes se rige por calendario *rígido* que intenta, casi nunca con éxito, ajustar la vida política al *timing* que arbitrariamente prescribe la Constitución. Ello impide recrear con flexibilidad el consenso político en momentos de crisis y puede prolongar excesivamente situaciones de parálisis. El principio del *impeachment* ésta, desde luego, disponible, pero no se puede aplicar por razones meramente políticas, además de que exige mayorías calificadas muy difíciles de conseguir. El proceso es además muy lento, y representa no sólo una crisis de gobierno sino del régimen político en su conjunto. No es azaroso, nos dice Linz, que los militares hayan intervenido en el pasado como “poder moderador” en algunas situaciones de conflicto entre poderes.

La sensación de tener poder independiente, de contar con un mandato popular, de gozar de independencia gracias al periodo demarcado en que ocupará el cargo, dará al presidente un sentido de poder y misión que puede contrastar, dice Linz, con la pluralidad limitada que lo eligió. Ello puede hacer que las resistencias

que encuentre en el Congreso sean más frustrantes y desmoralizantes que para un primer ministro que sabe desde el principio cuán dependiente es del apoyo del Parlamento. Súmese a ello el hecho de que los sistemas presidenciales prohíben comúnmente la reelección en el Ejecutivo. Esto alimenta aún más el sentido de urgencia en el presidente, lo cual puede provocar políticas mal diseñadas, aplicación acelerada y, desde luego, impaciencia con la legislatura.

Al potencial de parálisis y rigidez del sistema presidencial se agrega el hecho de que éste permite que candidatos extraordinariamente populares y posiblemente presidentes compitan y lleguen al poder con el apoyo de partidos extraordinariamente débiles. Es cierto, reconoce Linz, que aun en sistemas parlamentarios se observa una creciente personalización de la política. Sin embargo, los sistemas parlamentarios hacen imposible, al menos, que una persona que no tenga el apoyo de un partido sólido o que trate de crear una base puramente personalista apele directamente al electorado y llegue al poder. En los sistemas parlamentarios es muy difícil, si no imposible, la improvisación de un líder sobre la base de su atractivo personal. La estructura de incentivos en el sistema parlamentario alienta la disciplina de los partidos y consolida las organizaciones partidistas. Los primeros ministros en democracias parlamentarias no pueden apelar directamente al pueblo contra parlamentarios que no lo apoyan o en contra de su propio partido. En contraste, el presidencialismo se asocia con partidos débiles, fraccionados, mal estructurados o de plano personalistas. El hecho de que candidatos populares puedan acceder a la presidencia apelando directamente a la ciudadanía y apoyados por organizaciones muy débiles o de plano creadas *ad hoc* para la ocasión, hace que otros problemas del sistema se agudicen: si el presidente llega al poder sin partido, ¿quién lo va a apoyar en la asamblea legislativa?

Para Linz, quizá la consecuencia más importante del régimen presidencial de gobierno es que introduce un fuerte elemento de suma cero en la política democrática, con reglas que tienden hacia la erección de un ganador único. La

elección parlamentaria puede producir una mayoría absoluta, pero generalmente da representación a un número de partidos, entre los cuales es necesario negociar y compartir el poder. Esto significa que el primer ministro ha de estar atento a las demandas de los distintos grupos de la coalición para retener su apoyo. En sistemas parlamentarios, diferentes partidos no pierden la expectativa de compartir el poder y la oportunidad para ganar beneficios para los que los apoyan. Por el contrario, *en sistemas presidenciales, quienes ganan y quienes pierden se quedan así, ganadores y perdedores, por el periodo rígido del mandato presidencial: un número de años en los que no hay esperanza de cambio*. Los perdedores tendrán que esperar cuatro, cinco o hasta seis años sin ningún acceso al Poder Ejecutivo, sin participar en la formación de gabinetes y sin acceso a patronazgo para sus partidos. *El régimen presidencial sigue así el modelo de democracia mayoritaria; el ganador toma todo y excluye a los derrotados de cualquier posibilidad de participar en el Poder Ejecutivo*. El hecho de que las oposiciones no puedan participar en la formación de gabinetes y se queden por un largo periodo de tiempo sin acceso alguno al control de la administración, incluyendo los favores públicos, dramatiza y polariza más las opciones en una elección presidencial que en la mayoría de las elecciones parlamentarias: si el ganador toma todo y los perdedores pierden todo, entonces el reto en una elección presidencial es demasiado grande. *En un país en transición a la democracia, este tipo de arreglo institucional aumenta enormemente la tensión y polarización políticas, precisamente –nos dice Linz– en un momento en que la cooperación, la negociación y el arribo a acuerdos son ingredientes esenciales para transformar el régimen político sin rupturas y con estabilidad*.

En su ensayo “Presidencialismo e Democrazia Maggioritaria”, Arend Lijphart sigue a Linz y hace hincapié igualmente en el carácter mayoritario del régimen presidencial. Para Lijphart, en países políticamente divididos y en situaciones ya polarizadas, este tipo de competencia en el que el ganador toma

todo genera aún más división y polarización. *La política entonces se vuelve excluyente en vez de inclusiva.* El potencial de conflicto con estas reglas se eleva, así, exponencialmente. En opinión de Lijphart, en países conflictivos caracterizados por la falta de consenso político, no es necesaria una forma de democracia mayoritaria, sino consensual.

En el modelo de Lijphart, una “democracia mayoritaria” es aquella que otorga el poder a la mayoría, que tiende a excluir a las minorías, que es centralizada y unitaria, que concentra el poder, que organiza elecciones bajo el principio mayoritario y rechaza la proporcionalidad de la representación, que suele vivir en un sistema bipartidista y presenta un formato bicameral asimétrico. Por el contrario, el modelo consensual facilita las grandes coaliciones en el Ejecutivo, integra las minorías al gobierno, es federal y descentralizado, dispersa el poder, organiza elecciones con base en sistemas proporcionales de representación, vive bajo sistemas multipartidistas y presenta un formato bicameral simétrico.

Para Lijphart, la democracia de consenso, la que comparte, limita y dispersa el poder, es particularmente más apta para democratizar un sistema y para consolidar la democracia que el sistema mayoritario puro, y el presidencialismo presenta una fuerte tendencia hacia la democracia mayoritaria. El hecho de que una elección presidencial implique casi siempre la elección de *una* persona significa que la representación proporcional no puede ser usada: las únicas posibilidades son los métodos de mayoría absoluta y relativa. En efecto, la proclividad hacia la mayoría en la democracia presidencial se demuestra en la existencia de un Ejecutivo unipersonal, mientras que el primer ministro y el gabinete en regímenes parlamentarios forman un cuerpo colegiado. En el marco de los sistemas parlamentarios, la posición del primer ministro varía desde un papel de preeminencia a una virtual igualdad con sus colegas de gabinete, pero hay comúnmente un alto grado de colegiatura en el proceso de toma de decisiones. En cambio, los miembros de los gabinetes presidenciales son meros consejeros,

subordinados, “secretarios de despacho” del titular del Ejecutivo. En los sistemas presidenciales, es extraordinariamente difícil introducir el Poder Ejecutivo compartido. Para Lijphart, *el presidencialismo tiende a ser incompatible con los compromisos de consenso y con los pactos que pueden ser necesarios en el proceso de democratización* y durante periodos de crisis política, en tanto que la naturaleza colegiada de las operaciones ejecutivas parlamentarias facilita compromisos y acuerdos. Por último, periodos presidenciales inusualmente extensos, tales como los de seis años (Argentina, México, Nicaragua, Haití), acentúan la concentración de poder y los rasgos de desproporcionalidad de la democracia presidencial mayoritaria.”<sup>139</sup>

#### **14.7 FEDERALISMO INTEGRADOR CONTRA PRESIDENCIALISMO EXCLUYENTE**

“Ni Juan Linz ni Arend Lijphart prestan atención a un importante arreglo institucional que puede aminorar el carácter mayoritario del régimen presidencial. Me refiero al federalismo.

En sociedades culturalmente heterogéneas como Canadá, Suiza e India, por ejemplo, el federalismo funciona como mecanismo integrador porque posibilita la autonomía política de los subgrupos. Lo mismo sucede en el caso del semifederalismo belga y español.

En resumen: la literatura teórica no ha discutido la manera en que sociedades homogéneas han podido contrarrestar el carácter mayoritario y excluyente de sistemas presidenciales de gobierno a través del mecanismo de distribución de poder que ofrece el “federalismo congruente”.

El federalismo permite que partidos que han sido derrotados en el nivel nacional adquieran responsabilidades gubernamentales en los niveles inferiores, se integren al sistema, reduzcan su resentimiento y frustración frente a la derrota,

---

<sup>139</sup> Alonso Lujambio, ob. cit., pp. 78 a 84.



debiliten su potencial actitud antisistema, adopten una posición más dinámica que estática, gobiernen en vez de solamente oponerse y adquieran un sentido de la complejidad de los problemas sociales y de las tareas gubernamentales. (Carl Friedrich en su ensayo “Federalism and Opposition”)

Una de las virtudes del federalismo es que brinda la oportunidad de experimentar soluciones a problemas en escala limitada, las que, de tener éxito en el nivel estatal, pueden ponerse en práctica a nivel nacional. En línea con este argumento, el hecho de que el federalismo posibilite el acceso al poder estatal a los partidos que no han podido conquistar ni la presidencia ni la mayoría del Congreso brinda a éstos la oportunidad de probar sus soluciones y de enseñar al resto del país que son una opción política eficaz, viable y responsable.

Cuando los partidos tienen que *responder* se vuelven *responsables*, y el federalismo es un mecanismo que incentiva a las oposiciones a serlo, además de que las entrena en el arte de la solución de conflictos y en la difícil tarea de gobernar. Al posibilitar la integración de las oposiciones a las tareas de gobierno, *el federalismo logra atemperar el carácter excluyente del régimen presidencial*. Posibilita además la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan a distintos niveles y, *por lo tanto, posibilita la integración de las élites políticas*. El federalismo ofrece instancias institucionales de discusión, de negociación, de acuerdo, y ello permite que las élites políticas se conozcan, hagan explícitas sus diferencias, argumenten racionalmente y practiquen el arte de la tolerancia.

Uno de los papeles más importantes que el federalismo integrador puede jugar para contrarrestar los efectos negativos del presidencialismo excluyente es el de evitar la extrema polarización de la competencia por la presidencia, ya que *los partidos de oposición en el nivel nacional que ya tienen acceso al gobierno en el nivel estatal dejan de percibir la competencia por la presidencia como una partida suma cero en la que van a ganarlo todo o a perderlo todo*. Esto permite aminorar

el carácter excluyente y minimizar la polarización y el potencial de conflicto de las elecciones presidenciales. Por otro lado, el control opositor de un buen número de entidades federativas puede llevar a la oposición a desempeñar un papel central en el proceso de reforma constitucional. No olvidemos que los sistemas federales se regulan por constituciones escritas y rígidas que necesitan generalmente de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados para ser reformados.”<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> Alonso Lujambio, ob. cit., pp. 84 a 88.

## CONCLUSIONES

PRIMERA: La posibilidad de que en México se instaure un sistema parlamentario, la veo lejana y no la creo que sea factible, en virtud de que para que tuviera verificativo sería necesario en principio la adición y modificación de numerosos artículos de nuestra Carta Magna.

SEGUNDA: Es necesario realizar una estructuración a fondo del sistema presidencial mexicano con la finalidad de adecuarlo a las condiciones que imperan en la actualidad.

TERCERA: En México, la legitimidad del sistema presidencial encuentra su fundamento originariamente en la centralización del poder que se encuentra inmerso en la persona del presidente.

CUARTA: En muchos países del mundo el presidencialismo tiende a desaparecer para dar a paso a regímenes parlamentarios.

## BIBLIOGRAFIA

Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., décimo cuarta edición, México, D.F., 1998.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., vigesimaséptima edición, México, D.F., 1988.

Hernández Chávez, Alicia. Presidencialismo y Sistema Político México y los Estados Unidos, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, D.F., 1994.

Los Regímenes Políticos, Biblioteca Salvat de Grandes Temas, Salvat Editores, S.A., Barcelona, España, 1973.

Mendoza Berrueto, Eliseo. El Presidencialismo Mexicano, una tradición ante la Reforma del Estado, El Colegio de la Frontera Norte, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, D.F., 1998.

Montero Zendejas, Daniel. Derecho Político Mexicano, Editorial Trillas, S.A. de C.V., primera edición, México, D.F., 1991.

Moto Salazar, Efraín. Elementos de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., trigésimo quinta edición, México, D.F., 1989.

Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución, Cuarta Edición, Cámara de Diputados, México, D.F., 1982.

Ramírez Fonseca, Francisco. Manual de Derecho Constitucional, Editorial PAC, S.A. de C.V., quinta edición, México, D.F., 1988.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., trigésima edición, México, D.F., 1996.

### Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### Diccionarios

Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo,

Editorial Porrúa, quinta edición, México, D.F., 1998.

## BIBLIOGRAFIA

Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., décimo cuarta edición, México, D.F., 1998.

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., vigesimaséptima edición, México, D.F., 1988.

Hernández Chávez, Alicia. *Presidencialismo y Sistema Político México y los Estados Unidos*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, D.F., 1994.

*Los Regímenes Políticos*, Biblioteca Salvat de Grandes Temas, Salvat Editores, S.A., Barcelona, España, 1973.

Mendoza Berrueto, Eliseo. *El Presidencialismo Mexicano, una tradición ante la Reforma del Estado*, El Colegio de la Frontera Norte, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, D.F., 1998.

Montero Zendejas, Daniel. *Derecho Político Mexicano*, Editorial Trillas, S.A. de C.V., primera edición, México, D.F., 1991.

Moto Salazar, Efraín. *Elementos de Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., trigésimo quinta edición, México, D.F., 1989.

Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. *Mexicano: Esta es tu Constitución*, Cuarta Edición, Cámara de Diputados, México, D.F., 1982.

Ramírez Fonseca, Francisco. *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial PAC, S.A. de C.V., quinta edición, México, D.F., 1988.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., trigésima edición, México, D.F., 1996.

### Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

## Diccionarios

Burgoa, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, quinta edición, México, D.F., 1998.