

Sandra Valdés Robledo

La transición:
México
¿del presidencialismo
al
semipresidencialismo?



Miguel Ángel

Porrúa

0207304
G. F.
CANJE

La transición:
México
¿del presidencialismo
al
semipresidencialismo?

Sandra Valdés Robledo

La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?



CONOCER
PARA DECIDIR
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

Miguel Ángel
Porrua

MÉXICO • 2006

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, enero del año 2006

© 2006

SANDRA VALDÉS ROBLEDO

© 2006

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-684-1

Queda prohibida la reproducción total o parcial, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

WWW.MIGUELPORRUA.COM.MX

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*A mis padres, Yolanda Robledo e Higinio Valdés
con amor.*

*Como un agradecimiento especial a:
M. en D. Jesús Romero Sánchez, doctor Jorge González Chávez,
maestro Reyes Tépac Marcial y a la licenciada Claudia Gamboa Montejano,
por el apoyo que me han brindado en mi vida profesional.*

Introducción

A lo largo de la historia de nuestro país, el sistema de gobierno ha sido presidencialista, con breves periodos dominados por regímenes de corte parlamentario. Por ejemplo, entre 1822-1823 se optó por un sistema imperialista que se intentó implantar por segunda vez en 1864-1867.

Sin embargo, con la primera Constitución mexicana de 1824, se adoptó el sistema de gobierno presidencial basado en el principio de separación de poderes y tomando como modelo el sistema norteamericano.

Con la reforma aprobada en 1874 de la Constitución de 1857, en que se restableció el sistema bicameral, se implementó definitivamente el sistema de gobierno presidencial.

Una de las características más importantes del presidencialismo mexicano y latinoamericano ha sido el creciente fortalecimiento del Poder Ejecutivo, y en contrapartida, el debilitamiento del Poder Legislativo.

El sistema de gobierno que emanó de la Revolución mexicana (finales de los años veinte), se distinguió por la existencia de un partido hegemónico, actualmente conocido como el Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien dominó todas las esferas de la política nacional por más de siete décadas, incluyendo los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El México posrevolucionario fue de un profundo presidencialismo, caracterizado por un Ejecutivo fuerte, que gozó de excesivas facultades constitucionales y metaconstitucionales. Por su parte, el Congreso de la Unión era débil y estaba subordinado a las directrices que determinaba el titular del Poder Ejecutivo, en otras palabras, la toma de decisiones de la vida pública nacional se daba de manera vertical.

Sin embargo, con las elecciones federales intermedias del año de 1997 que se realizaron para conformar la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, se inauguró una nueva etapa en la vida política nacional, puesto que este órgano de representación nacional presentó una conformación plural, donde ninguna fuerza política fue capaz de lograr la mayoría absoluta, incluyendo al partido en el poder. A partir de este año se inició la transición política en México.

El crecimiento de la oposición fue irreversible. En el 2000, se celebraron las elecciones federales para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo. En este año el PRI perdió la elección presidencial en manos del Partido Acción Nacional, mientras que, en la Cámara de Diputados, ninguna fuerza política obtuvo la mayoría absoluta, esta vez, el PAN se convirtió en la primera fuerza seguido por el PRI. Estos acontecimientos consolidaron la transición política del país.

La transición implica un cambio. De esta manera, el sistema que durante más de 70 años había funcionado, empezaba a ser obsoleto. La transición del sistema de gobierno se materializa a través de un mayor equilibrio en los diferentes órdenes de gobierno, situación que exacerba las facultades constitucionales y metaconstitucionales del Presidente de la República, y fortalece al Poder Legislativo.

Una consecuencia de la transición política del país es la indefinición del actual sistema de gobierno, el cual, al parecer está transitando de un presidencialismo a un semipresidencialismo.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se contemplan las características jurídicas que conforman el sistema de gobierno mexicano, ésta otorga las facultades con los que cuenta cada poder de la Federación con el objeto de establecer un equilibrio entre los mismos. Sin embargo, contiene disposiciones que dan preponderancia al Ejecutivo y que definen al actual sistema presidencial.

Con el surgimiento de un gobierno plural, muchas de esas facultades resultan inoperantes, por lo que se considera conveniente ajustarlos a la realidad jurídico-política de México, mediante la modificación parcial del sistema de gobierno, integrando mecanismos del sistema parlamentario.

Entre los mecanismos del sistema parlamentario que se podrían incluir en el sistema de gobierno que aún se está consolidando destacan: el establecimiento de un Ejecutivo dual, con un jefe de Estado y un jefe de Go-

bierno, la moción de censura, el voto de confianza, la reelección legislativa y presidencial, la revocación del mandato, el referéndum.

Dicho lo anterior, podemos establecer el objetivo de esta investigación, que consiste en analizar el nuevo sistema de gobierno que se está consolidando, sus nuevas figuras, mecanismos o instituciones que surjan cuando concluya la actual etapa de transición.

Para la realización de esta investigación, se empleó el método analítico para observar las causas, naturaleza y efectos de cada uno de los elementos que integran el problema; el método comparativo, para establecer similitudes y diferencias entre los mecanismos constitucionales –de carácter parlamentario– adoptados en otros países de América Latina; el método histórico a fin de conocer la evolución y desarrollo del problema a través de la interpretación de fuentes históricas.

La investigación se divide en cuatro capítulos:

En el primero, denominado “Los sistemas de gobierno”, se exploran de manera general, los tipos de sistemas de gobierno parlamentario, presidencial, directorial y semipresidencial; se exponen a los países modelo de estos sistemas. Asimismo, se definen los conceptos de forma de Estado y forma de gobierno.

En el segundo, titulado “El sistema de gobierno mexicano”, se señala la evolución jurídica de las características del sistema de gobierno mexicano. Mediante el análisis e interpretación de diversos documentos jurídicos y a partir del artículo 40 constitucional, se señalan los elementos de la forma de gobierno en México. Adicionalmente, se establecen las características del sistema presidencial en México a través de un breve estudio de las funciones y facultades de los Poderes de la Unión.

En el tercero, nombrado “El sistema presidencial en el derecho comparado en Latinoamérica”, se estudian algunas figuras o mecanismos de corte parlamentario como el jefe de gabinete, la moción de censura y el voto de confianza, la interpelación, la revocación del mandato, que han sido adoptados en países latinoamericanos como Argentina, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.

En el cuarto, denominado “La transición: México, ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?”, tema base de esta investigación, se establece que México se encuentra en una etapa de transición política, la cual implica un cambio de régimen de gobierno que ha venido tratándose a

partir de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y se consolida en el año 2000, año en que este partido, hasta entonces hegemónico, perdió la Presidencia de la República.

Por último, se realiza un conjunto de conclusiones y propuestas, las que finalmente pongo a su consideración, mismas que sin duda serán enriquecidas con sus comentarios y observaciones.

Capítulo 1

Los sistemas de gobierno

TIPOS DE SISTEMAS DE GOBIERNO

El presente capítulo tiene como objeto conocer de manera general los sistemas, regímenes o formas de gobierno parlamentario, presidencial, directorial y semipresidencial.

Sin embargo, para comprender lo que son los tipos de sistemas de gobierno, en primer lugar habrá que diferenciar entre lo que es sistema, régimen o forma de gobierno y forma de Estado, ya que es muy común que surjan confusiones al respecto, pues como señala Elisur Arteaga Nava: “en la antigüedad, forma de estado y forma de gobierno eran considerados sinónimos”;¹ una vez establecidos estos conceptos, se señalará qué es cada uno de estos sistemas, sus antecedentes, características y algunos países que los han implementado.

Para ello se ha seleccionado a Inglaterra, como el país prototipo del sistema parlamentario, Estados Unidos como creador del modelo presidencial, Francia que establece a partir de la V República un sistema semipresidencial, es decir, una combinación del sistema presidencial y del parlamentario y Suiza que, caracterizado por el federalismo, la democracia participativa y la neutralidad,² presenta un sistema de gobierno muy peculiar: el directorial.

¹Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, México, Editorial Oxford, 1999, p. 80.

²Pablo de Bufalá Ferrer-Vidal, *Derecho parlamentario*, México, Editorial Oxford, University Press, 1999, p. 172.

Concepto de forma de Estado³

El vocablo forma se refiere a contorno, aspecto exterior; proviene del latín *forma*, que indicaba belleza.

El vocablo estado proviene del latín *status*, antepresente indicativo del verbo estar, lo que está, lo que permanece.

George Jellinek, define al Estado desde el punto de vista jurídico, como una "corporación formada por un pueblo, dotada de poder de mando originario y asentado en un territorio determinado".⁴

André Harriou, lo define como "agrupación humana fijada en un territorio determinado y en la que existe un órgano social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poder de coacción".⁵

Elisur Arteaga Nava, indica que por forma de Estado, se entiende, "el conjunto de elementos que caracterizan, globalmente, a un ordenamiento referido particularmente a finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales".⁶

Para Biscaretti di Rufia, citado por Jiménez de Parga, la forma de Estado "está determinada por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí el gobierno, el pueblo y el territorio, los tres elementos constitutivos del Estado".⁷

Lucas Verdú, dice que "la característica de la forma de Estado como del régimen político es que son englobantes", es decir, "que dentro de ellos caben formas de gobierno y sistemas de gobierno diferentes".⁸

La forma en que se estructura la organización política en su totalidad y unidad, se le denomina formas de Estado e incluyen los elementos que componen a éste: territorio, población y poder.⁹

³Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, vol. I, t. I, serie II, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1997, pp. 436-439.

⁴Enciclopedia Jurídica Mexicana, t. D-E, México, III, UNAM, Editorial Porrúa, 2002, p. 813.

⁵UD3.1 Los Conceptos Básicos de Estado, Régimen Político y Gobierno. Tomada de la siguiente dirección en Internet: http://enlaces.ucv.cl/educacioncivica/contenup/up3_organ/1_concep/priud3-1.htm

⁶Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 80.

⁷Diccionario universal de términos parlamentarios, op. cit., p. 437.

⁸Idem.

⁹Entiéndase a este último como gobierno; cabe mencionar también que hay autores que agregan un cuarto elemento: "la organización jurídica".

La forma de Estado que tiene México, constituye una Federación, el poder es ejercido por un gobierno central y gobiernos locales (art. 41 constitucional):

...el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...⁴⁰

Concepto de sistema o forma de gobierno

Para estudiar los diversos sistemas o formas de gobierno que adopta cada Estado, señalaremos el concepto de gobierno, como elemento o parte de éste.

Gobierno proviene del latín *gubernatio onis, gubernare, gobernar*. En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etcétera. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.⁴¹

La forma de Estado es atender principalmente a la estructura del poder del cual el Estado es el titular y a su distribución espacial; en tanto que forma de gobierno, concierne a la manera que se ejerce el poder y cómo son designados los gobernantes.

Así pues, se observa entonces que la forma de gobierno será una parte de lo que conforma el Estado.

Ahora bien, se entiende por forma de gobierno, “el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y el ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales”. Dicho de otra manera, el gobierno es lo que “materializa el poder en el Estado teniendo a su cargo la dirección jurídica y política en sus instancias de

⁴⁰El pacto federal, como se recordará es aquel que se da una vez que varias entidades pactan unirse en una Federación, para formar un Estado federal.

⁴¹*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, p. 451.

decisión, acción y decisión”, y puede enmarcarse en determinada forma de Estado.¹²

Para Biscaretti di Ruffia,¹³ la forma de gobierno está determinada por la posición y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado. El mismo autor señala que, no es posible estudiar en abstracto las formas de gobierno, para que todas y cada una de ellas adquieran su verdadero perfil hay que considerarlas en el marco concreto de una forma de Estado.

Según Serra Rojas, la forma de gobierno parece referirse, a los modos como están constituidos los órganos del Estado. Vista a través de la forma como se integra uno de sus poderes, el Poder Ejecutivo “la estructura, que pueden adoptar en algún país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar tratados y relacionados entre sí”.

Después de señalar lo que se entiende por forma de gobierno convendría observar si coincide con lo que debe entenderse por sistema de gobierno, y verificar si ambos conceptos pueden utilizarse como sinónimos.

Para ello veremos primero qué es un sistema. Un sistema es un conjunto de elementos identificables y en interacción dinámica, cuyas fronteras se definen en función de los objetivos (metas, proyectos, finalidades, propiedades) que se desean privilegiar.¹⁴

Ahora bien, un sistema de gobierno según Theo Stammen –citado por Jorge Carpizo en su ensayo *Estudios Constitucionales*– es “una totalidad en la cual están integrados y coordinados los diferentes procesos e instituciones políticos, con el fin de llevar a cabo la actividad de gobierno”.¹⁵

De acuerdo con Jorge Carpizo, por sistema de gobierno se debe entender “la existencia de dos o más depositarios de poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente, que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad

¹²*Ibidem*, p. 439.

¹³*Ibidem*, p. 440.

¹⁴ Sergio López Ayllón, , “Las Transformaciones del Sistema Jurídico y los Significados Sociales del Derecho Mexicano. La encrucijaa entre tradición y modernidad”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 5.

¹⁵Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., UNAM, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 271.

estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad".¹⁶

Como se puede observar, los elementos esenciales que contienen estas definiciones son:

1. las relaciones que guardan entre sí los órganos del Estado;¹⁷
2. las funciones que ejercen cada uno de estos órganos; y
3. la estructura de los mismos.

Por lo que nosotros entendemos por sistema o forma de gobierno, la manera en cómo se encuentran estructurados y organizados los poderes del Estado, las funciones que deben ejercer éstos, y las relaciones que guardan entre sí, para su eficaz funcionamiento.

Formas de gobierno

Los griegos fueron los primeros en realizar estudios acerca de las formas de gobierno. Aristóteles las clasificó atendiendo al número de personas que ejercen el poder, y por interés de quienes ejercen el mandato, de la siguiente manera:

Formas puras	Formas impuras
Quien tiene el poder, gobierna para el interés general y bien de todos.	Quien detenta el poder, lo hace para su interés personal, de un pequeño grupo o sin justicia y sin orden. Se consideran gobiernos despóticos.
Monarquía El poder reside en una sola persona.	Tiranía El poder lo detenta una sola persona, con interés particular.
Aristocracia El gobierno reside en una minoría.	Oligarquía El poder lo tiene un pequeño grupo, atiende al interés del grupo y no en general.
Democracia El poder corresponde directamente o por delegación al conjunto de ciudadanos.	Demagogia Gobierno de la multitud, sin orden y sin justicia.

¹⁶Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, op. cit., p. 272.

¹⁷Para efectos de esta definición al decir los "órganos del Estado", nos referimos a los poderes de la Federación: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Con el tiempo y de acuerdo con las circunstancias temporales, la clasificación aristotélica de las formas de gobierno se ha degenerado, y como consecuencia han surgido otras, tales como:

La teocracia o gobierno teocrático, que es cuando el Estado es gobernado por la Iglesia. La autocracia, donde el gobierno queda en manos de una autoridad arbitraria, autoridad de la cual se derivan: el despotismo que consiste en el gobierno de un solo hombre sin contar con límites o regulación alguna, o este hombre llega al poder por medio de la violencia y se mantiene porque continúa aplicándola; y la dictadura, donde el poder se concentra en una sola persona o pequeño grupo de personas teniendo autoridad completa sobre los demás en un país determinado. En esta forma de gobierno –la dictadura– los derechos y las libertades, están limitados o no existen, sólo desaparece por medio de una revolución.¹⁸

De lo anterior podemos observar que actualmente las formas de gobierno más comunes son: la monarquía,¹⁹ con sus variantes autocrática y parlamentaria, la democracia o república,²⁰ con sus variantes presidencialista y parlamentaria y la forma de gobierno de asamblea.

En México, el artículo 40 constitucional establece cuál es la forma de gobierno que nos rige: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero

¹⁸Ramón Salazar Maldonado, *Sistemas de gobierno*, en la siguiente página en Internet: http://orbita.starmedia.com/miggarme/220sistemas_de_gobierno.htm

¹⁹[. El término monarquía quiere decir gobierno de uno solo, tal y como es concebida por su etimología, del griego *monarchia*. Por su parte el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* la define como el régimen político en el que la jefatura del Estado es ejercida por una sola persona, a título hereditario o por elección. 2. En el ámbito de la ciencia política, la monarquía es definida como un régimen monopersonal donde el poder se concentra en manos de un monarca, basado en el consenso del pueblo y constituido sobre la base hereditaria, con aquellas atribuciones que la doctrina señala con el término soberanía. Es decir, el ejercicio del poder político reside en una sola persona, denominada rey, cargo que va siendo ocupado por miembros de la llamada familia real, los cuales sólo lo pueden dejar por muerte o abdicación (renuncia voluntaria). *Diccionario universal de términos parlamentarios*, op. cit., p. 635.

²⁰El término República desde el punto de vista etimológico significa *Res publica* = cosa pública. Es común que se le defina en sentido negativo como toda forma de gobierno que no es una monarquía. Manuel González Oropeza señala que se puede “establecer una conceptualización de la república a partir de la determinación de sus elementos, y considerarla así como una forma de gobierno cuyas características están dominadas por los principios electivos de sus gobernantes y de representación de la soberanía que reside en la nación. Montesquieu, asocia la forma republicana de gobierno con la concepción en que todo el pueblo o una parte de él ejerce el poder supremo. UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. p-z, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 2806.

unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

Para efectos de este estudio, nos abocaremos a los sistemas o formas de gobierno que implican monarquías y repúblicas con sus variantes presidencialista, parlamentaria y de asamblea.

Sistema parlamentario

El sistema de gobierno parlamentario es aquel que se funda en el principio de colaboración de poderes, en donde por existir un nexo vinculatorio directo entre la composición del órgano Legislativo y el Ejecutivo, se admite una relación inmediata entre ambos.²¹ Este sistema por lo tanto, como es de observarse, debe su nombre al principio fundador de que, el parlamento es el asiento principal de la soberanía²² o lo que es lo mismo la soberanía reside en el parlamento. El sistema parlamentario designa una forma de gobierno representativa en la que el parlamento participa en forma exclusiva en la dirección de los asuntos del Estado.²³

Breves antecedentes del sistema parlamentario

El sistema parlamentario nace entre los siglos XIII y XIV y su lugar de origen, históricamente hablando, es Inglaterra, donde aparecen por primera vez, las libertades públicas, la separación de poderes y la elección de los gobernantes. Posteriormente –después de la Segunda Guerra Mundial–, se expandió por casi toda Europa occidental.²⁴ Susana Thalía Pedroza de la Llave, afirma que, los antecedentes del sistema parlamentario se remontan

²¹*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, p. 686.

²²“En política la soberanía es la cualidad por parte del poder o de un organismo de no estar sometido a otro poder. El concepto de soberanía tiene su origen en Francia, que de la mano de Jean Bodin constituyó la base teórica de la monarquía absoluta donde el poder soberano lo ejercía el rey, aunque aceptaba el poder supremo de Dios. Hobbes eliminó la referencia divina y otorgó al rey el poder supremo. A partir de la Revolución francesa, se desarrolla una concepción democrática de la soberanía, formulada por Rousseau, que afirma que “la soberanía reside en el pueblo”. Imma Tubella Casadevall y Eduard Vinyamata Camp, *Diccionario del Nacionalismo*, Barcelona, España, Oikos-tau, 1999, pp. 111-112. En México, el artículo 39 constitucional alberga el concepto de soberanía y éste coincide con la afirmación de Rousseau, pues establece: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo...”

²³Ricardo Espinoza Toledo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 20, 2a. ed., México, IFE-Instituto Federal Electoral, 2004, p. 15.

²⁴*Ibidem*, p. 17.

a 1739, en la época de Jorge II, y señala que este sistema surge con el propósito de limitar los poderes de la Corona, consolidándose en 1782.

Características del sistema parlamentario

Para el autor italiano Silvano Tosi, el sistema parlamentario se caracteriza por ser

un complejo institucional que, aun en las diversas y posibles modalidades de ejercicio, respeta siempre el equilibrio entre los órganos constitucionales, sin permitir a alguno de ellos actuar sin el control de los otros, y entre todos –jefe de Estado, gobierno, Parlamento– distribuyen las dos grandes funciones políticas del Estado: la función deliberante y la función ejecutiva, de manera que ellas no sean de competencia exclusiva de ninguno de los tres órganos, pero, también, de modo de que ninguno de los tres órganos sea excluido del todo.²⁵

De tal forma que de lo anterior se pueden listar las siguientes características:

- a) Excluye la aplicación rígida de la separación de poderes –hay colaboración entre ellos.
- b) Existe reciprocidad de controles.
- c) Se encuentra el doble mecanismo de relación de confianza entre el gobierno y el parlamento.
- d) Existe la facultad de disolución de los cuerpos legislativos por parte del jefe de Estado de acuerdo con el gobierno.

Conforme a una lógica sistémica, las características del sistema de gobierno parlamentario serán las siguientes:

- a) el Poder Legislativo es denominado formal y comúnmente, a partir de 1265, como parlamento;²⁶

²⁵Silvano Tosi, *Derecho parlamentario*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 1996, pp. 20-21.

²⁶El origen del parlamento, se remonta a los siglos XI y XII en Inglaterra, en donde el rey se rodeaba de consejeros elegidos por él –los cuales eran integrantes de la nobleza y el alto clero–, y se reunían en un órgano único (una sola cámara). Durante el siglo XIII, la burguesía de las villas se fue

- b) la legitimidad democrática del sistema generalmente se centra en el parlamento; sin embargo, en realidad el parlamento comparte la supremacía con otros órganos de distinta legitimidad, como es el caso del rey en una monarquía o, de igual legitimidad, por ejemplo, con el presidente de una república parlamentaria;
- c) en cuanto a la función de orientación o dirección política, ésta necesariamente es compartida por el jefe de Estado, el gobierno y el parlamento;
- d) el parlamento puede ser disuelto;
- e) el gobierno debe contar con la confianza de la Cámara Baja, pero también está sujeto a la posibilidad de la aprobación de una moción de censura o de un voto de desconfianza por parte de la Cámara, y el gobierno a su vez, puede proponer al jefe de Estado –el rey o el Presidente de la República- la disolución del parlamento, y el primer ministro dependiendo del caso, debe notificarle a éstos últimos la fecha de disolución y de las nuevas elecciones;
- f) los miembros del gobierno pueden ser también miembros del parlamento; pero no necesariamente éstos deben ser parlamentarios;
- g) la mayoría parlamentaria designa al jefe de gobierno o primer ministro;²⁷
- h) el Poder Ejecutivo es dual, ya que existe un jefe de Estado y un jefe de gobierno; y
- i) la Cámara Baja, a diferencia de la Cámara Alta (Senado), tiene mayores facultades de control sobre el gobierno.²⁸

integrando al Gran Consejo, con el objeto de participar en la toma de decisiones relativas al establecimiento de impuestos. Así pues, por convocatoria de Eduardo I, y los conflictos que surgen de ésta al reunirse representantes de los burgos y del bajo clero, con la aristocracia y el alto clero, nace el bicameralismo –dos cámaras. A finales del siglo XIV, el parlamento único se dividió: los representantes de las comunidades se establecieron en la Cámara de los Comunes, los aristócratas y religiosos en la Cámara de los Lores. De las facultades que se tenían para participar en la toma de decisiones en cuanto al establecimiento de impuestos, se llegó a obtener la facultad de hacer las leyes.

²⁷Por lo general el líder de la mayoría, es decir, el líder del partido en el gobierno es el jefe de gobierno o primer ministro.

²⁸Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, 1a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, III, 1997, pp. 22 y 23.

Países con sistema parlamentario

- Reino Unido

Es de destacarse que el Parlamento británico es el más antiguo y que no tiene un momento preciso en el que haya surgido. Sus orígenes se remontan al siglo XIII. En el siglo XIV se convierte en legislatura bicameral y las relaciones con la Corona se definen en el siglo XVII.

En la mitad del siglo XIII el rey tenía un Gran consejo. En 1265 Eduardo I tuvo el primer Parlamento General que además de los barones y clérigos, estuvo conformado por caballeros, burgueses y ciudadanos.

Durante el siglo XIV los caballeros y burgueses en ocasiones se reunían separados de los barones y clérigos, lo que dio origen a dos cámaras, la de los Comunes y la de los Lores.

El poder del parlamento fue incrementándose y los monarcas del siglo XV necesitaban de su aprobación para impuestos adicionales y apoyo para las guerras políticas y religiosas.

En el siglo XVII hubo intento de los monarcas para restarle poder, lo que originó una guerra civil y la decapitación de Carlos I y la salida de Jaime II, esto trajo como consecuencia la supremacía del parlamento sobre el rey.

En el mismo siglo empiezan a surgir los partidos políticos que, ya organizados emergen en el siglo XIX y que hasta la fecha dominan las elecciones y la política.

La figura de la reina de Inglaterra tiene más bien un carácter simbólico, desempeña funciones meramente protocolarias.

Existe una gran disparidad en las facultades de las cámaras del parlamento, quien realmente asume las principales funciones es la Cámara Baja.

Cabe destacar que actualmente el Reino Unido, a diferencia de Estados Unidos, Francia y Suiza, cuenta con dos gabinetes, el formal designado por el monarca y, el llamado Shadow cabinet²⁹ "Gabinete en la sombra" formado por el partido de la oposición, con miembros que igualan los cargos del gabinete formal y encargado de vigilar cada uno de los asuntos y acciones de cada ministro, que además en el supuesto de que este partido

²⁹El gabinete en la sombra constituye un "contragabinete", formalmente conocido como la Leal Oposición de su Majestad. Ricardo Espinoza Toledo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, op. cit., nota 13, p. 25.

llegara al poder, los integrantes se convertirían en los ministros del nuevo gobierno.

Sistema presidencial

En segundo lugar el sistema o régimen de gobierno que analizaremos es el presidencial, denominado también despectivamente presidencialista o presidencialismo, con relación a los países latinoamericanos, debido al debilitamiento del Congreso y el exceso de poderes del Presidente.³⁰

El régimen presidencial es aquel en el que el Estado asume la forma republicana de gobierno, con división de poderes estricta y rígida, y con un Ejecutivo preeminente ocupado por un solo individuo llamado Presidente de la República, quien asume el carácter de jefe de Estado y jefe de gobierno.³¹

Breves antecedentes del sistema presidencial

El sistema o régimen presidencial nace formalmente en los Estados Unidos de Norteamérica, en 1787. Los antecedentes de este régimen los encontramos a partir del 4 de julio de 1776, cuando las 13 colonias inglesas de Norteamérica expiden la Declaración de Independencia y, en 1777 cuando en el segundo Congreso constitucional, forman una confederación mediante la promulgación de los llamados artículos de la confederación, con lo que se establecía:

1. Soberanía plena de cada uno de los nuevos estados.
2. La formación de un Congreso confederativo³² con reuniones anuales y, para lo cual cada Estado tendría que enviar de dos a siete delegados, que podrían participar en las discusiones pero con un solo voto.

En 1783 con la firma del Tratado de París, se concluyen las hostilidades contra la Gran Bretaña y en 1787 con el objeto de mejorar los artículos de

³⁰Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, op. cit., p. 24.

³¹*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 2, p. 939.

³²Las facultades de este Congreso eran muy limitadas pues únicamente podía intervenir en las relaciones internacionales, dirigir el desarrollo de la guerra, celebrar tratados con los indios y emitir empréstitos. Estaba imposibilitado para establecer impuestos, regular el comercio entre estados, no contaba con mecanismos para actuar en caso de violación al pacto federal.

la confederación se reúnen los delegados de los 13 estados, y se presume que casi inadvertidamente crean la primera Constitución moderna de un Estado federal.³³

Con esta Constitución se adopta el principio de división de poderes conformándose así pues un Poder Legislativo con un sistema bicameral, con una Cámara de representación paritaria para todos los estados miembros –Senado– y otra con un número de miembros proporcional a su población –Cámara de Representantes–; un Poder Judicial que entre sus principales facultades cuenta con la de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, y un Poder Ejecutivo que nace al sustituir al jefe de Estado hereditario (monarca, como en la Gran Bretaña), por uno electivo, dando origen así a la forma de gobierno presidencial.

Sin embargo, fue hasta el 30 de abril de 1789 que George Washington asume las funciones del primer Presidente de los Estados Unidos. Este sistema con sus adecuaciones a las circunstancias sociales, económicas, políticas, jurídicas e históricas, ha sido adoptado por México y los demás países de América Latina.

Características del sistema presidencial

Juan J. Linz en su ensayo *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?*³⁴ sostiene que dos son las características primordiales de un sistema presidencial:

1. La legitimidad democrática dual, esto es, tanto el presidente titular del Poder Ejecutivo, como los integrantes del Poder Legislativo, son elegidos por el pueblo.
2. La otra característica a la cual hace alusión es: la rigidez del sistema presidencial, que se distingue porque:
 - El periodo para el cual son elegidos tanto el Presidente como el Congreso es fijo.³⁵

³³Esta Constitución fue aprobada el 17 de septiembre de 1787 y entró en vigor hasta el 1o. de enero de 1789, con la ratificación del noveno Estado miembro, como la misma Constitución lo establece. Como dato curioso, cabe señalar que esta es una de las constituciones más antiguas que se encuentran en vigor. Contiene muy pocas reformas, a la fecha sólo ha sufrido 27 enmiendas.

³⁴Documento obtenido en el diplomado *Derecho Parlamentario Comparado*, impartido por la Universidad Iberoamericana en coordinación con la Universidad del estado de Nueva York y la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, marzo-septiembre de 2000.

³⁵Cuando hacemos alusión a un periodo fijo, nos referimos a la duración del mandato o cargo.

- Hay independencia entre el cargo del Presidente y el Legislativo.³⁶
- La duración del o los mandatos³⁷ del Legislativo son independientes a la duración del Presidente.

El mismo autor establece que el sistema presidencial cuenta con otras características tales como la libertad para nombrar o remover a un ministro,³⁸ la limitación a la reelección o la no reelección, la dualidad de funciones en una sola persona, pues el Presidente ostenta los cargos de jefe de Estado y jefe de gobierno.

Sin embargo, señala como característica básica la legitimidad democrática dual, a la que considera un tanto conflictiva debido a los controles que pueden ejercer el Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y viceversa, sin poder distinguirse “quien representa la voluntad popular”. Sólo que este no es el único problema que para Juan J. Linz presenta esta legitimidad, pues este conflicto en realidad deriva de lo que podemos definir como un “gobierno dividido” ante la posibilidad de presentarse un Presidente elegido por un determinado número de electores afines a un partido quienes a su vez eligen un Congreso dominado por un partido diferente al titular del Ejecutivo.

Desde un punto de vista electoral y particular, podemos considerar que esto ha ocasionado conflictos porque un alto número de electores puede quedar con poca o sin representación, sin embargo, desde el punto de vista jurídico los beneficios que se observan con la existencia de este régimen de gobierno es que se aplican los mecanismos de control que el máximo ordenamiento jurídico le confiere al Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

De acuerdo con Susana Thalía Pedroza de la Llave las características del sistema presidencial son las siguientes:

a) en este tipo de sistema, el Poder Legislativo es denominado comúnmente como Congreso. Con esta palabra se designó a la asamblea de delegados de las colonias americanas que discutían sus relaciones con Inglaterra en 1774;

³⁶Es decir, el cargo no está depositado en las mismas personas.

³⁷Es importante aclarar que decimos “del o los mandatos” atendiendo a que la integración del Poder Legislativo puede ser unicameral o bicameral, según sea el caso.

³⁸En México, secretarios de Estado.

- b) en los países que tienen este sistema, los órganos superiores están democráticamente determinados: Poder Ejecutivo y el Legislativo;
- c) el Poder Ejecutivo –monista– se deposita en un Presidente que es electo por el pueblo por un tiempo determinado quien, además, nombra y remueve a los secretarios de Estado, que son sus consejeros y colaboradores;
- d) el Presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría, ya sea en una o ambas cámaras del Congreso; sin embargo, de acuerdo con Mainwaring y Shugart, cuando coincide se trabaja mejor, puesto que las iniciativas de ley presentadas son aprobadas sin mayor problema, ello coadyuva al cumplimiento de un proyecto nacional;
- e) el régimen presidencial funciona tanto con un “gobierno de minoría” como con un “gobierno de mayoría”, sólo que el primero trae mayores problemas;
- e) los poderes legislativos del Presidente pueden ser amplios o limitados;
- g) el Presidente no puede disolver el Congreso;
- h) ni el Presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso;
- i) constitucionalmente, la Cámara Alta (Senado) tiene mayores facultades de control sobre el gobierno que la Cámara Baja,³⁹ y
- j) no existe, generalmente, la moción o voto de censura,⁴⁰ salvo en casos excepcionales; por ejemplo, en Argentina, a partir de julio de 1995, el Congreso puede aprobar una moción de censura, y lo mismo puede suceder en Colombia, Paraguay y Perú.

El sistema presidencial existe en Estados Unidos, en donde se ha considerado que funciona bien o mejor que en otros países por factores *sui generis*; además, curiosamente, cuenta con el Congreso más fuerte del mundo. También este régimen existe en unos 20 países de Latinoamérica; sin embargo, en estos últimos se afirma que su funcionamiento no ha sido

³⁹Esta característica se da debido a que el Senado es el órgano facultado para aprobar las propuestas o designaciones hechas por el Ejecutivo, de los candidatos a ocupar altos cargos por el gobierno.

⁴⁰Más adelante señalaremos en qué consiste la moción o voto de censura.

idóneo, que disfrazaba dictaduras y, además, en algunos de éstos existen características del sistema parlamentario; por ejemplo, en Argentina, Colombia, Paraguay y Perú.⁴¹

José Ortiz Mercado, en su trabajo *Presidencialismo vs. parlamentarismo una propuesta para Bolivia*,⁴² cita a Karl Loewenstein quien dice que hay tres tipos de presidencialismo en América Latina.

a) El presidencialismo puro que tiene la característica de que el poder lo ejerce el Presidente, siendo el gabinete un mero auxiliar, aquí cabría señalar como ejemplo a Estados Unidos.

b) El presidencialismo atenuado donde el poder lo ejercen conjuntamente el Presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete, es donde pudiéramos ubicar a México.

c) El presidencialismo híbrido es aquel sistema de gobierno que trata de disminuir la influencia del Ejecutivo, incorporándole elementos parlamentarios como la interpelación o admitiendo el Ejecutivo colegiado, como son los casos de Chile, Paraguay.

Países con sistema presidencial

- Estados Unidos

El gobierno está diseñado conforme a la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial que es la base de su sistema de controles y balances [*checks and balances*].

Cabe señalar que el gabinete en Estados Unidos no se encuentra contemplado en el texto constitucional. Al respecto Manuel García Pelayo señala: "...Washington comenzó a reunir a los jefes de departamentos, reunión que desde 1793 fue designada como «Gabinete»; más ni en sus relaciones con el jefe de Estado ni en sus relaciones con el Parlamento se parece a lo que en Europa se entiende por tal término."⁴³

⁴¹Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, op. cit., pp. 24 a 26.

⁴²Documento obtenido en el *Diplomado de Derecho Parlamentario Comparado*, impartido por la Universidad Iberoamericana en coordinación con la Universidad del estado de Nueva York y la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, marzo-septiembre de 2000.

⁴³Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 397.

En cuanto a las funciones de dicho cuerpo apunta: "Se trata de un cuerpo ejecutante de las directivas y órdenes del Presidente, al que normal y regularmente le pide consejo, pero sin que esté obligado a seguirlo y sin que sea no ya la única sino ni siquiera la principal fuente de asesoramiento político del Presidente".⁴⁴

Sistema directorial

El gobierno "directorial" es un subtipo de los regímenes democráticos constitucionales, que comparte este estatus con la democracia directa, el gobierno de asamblea, el parlamentarismo, el gobierno de gabinete y el presidencialismo [Loewenstein, 1976: 89-145]. Se trata de un tipo peculiar de sistema, del que es ejemplo el gobierno suizo, cuyo carácter directorial se deriva de la estructura colegial del Poder Ejecutivo.⁴⁵

Breves antecedentes del sistema directorial

Susana Thalía Pedroza de la Llave señala que el sistema directorial también llamado asamblea, se estableció antes que el sistema parlamentario y el presidencial, y su antecedente se encuentra en el parlamento largo de Inglaterra durante 1640 a 1649. Posteriormente, Francia lo adoptó durante la revolución de 1789, mientras que los otros dos sistemas, el parlamentario y el presidencial, se adoptaron en 1739 y 1787 respectivamente.

La forma de gobierno directorial aparece, en realidad, como una categoría dogmática delineada por la doctrina teniendo ante la vista el único ejemplo histórico bien definido: es decir, la forma de gobierno que caracteriza a la República Federal Suiza a partir de 1848. Otro experimento en parte análogo establecido en Uruguay en 1917 y, bajo nuevas formas, también en 1951, ha tenido en ambas ocasiones muy breve duración y repercusiones bastante limitadas en la práctica y en la doctrina.⁴⁶

⁴⁴*Ibidem*, p. 397.

⁴⁵*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 931.

⁴⁶Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 306.

Características del sistema directorial

Biscaretti di Ruffia comenta que el ordenamiento constitucional suizo se ha caracterizado por una serie de elementos particulares típicos, entre los cuales menciona:

- Primero, el hecho de haberse aplicado el sistema federal en un país muy pequeño y cuyos ciudadanos pertenecen a cuatro grupos étnicos diversos;
- segundo, la adopción del “gobierno directorial” tanto para el Estado federal como para los diversos estados miembros, denominados cantones;
- tercero, la conservación, en algunos de los cantones más pequeños, de residuos de democracia directa integral;
- cuarto, el empleo en gran escala, en los ámbitos federal y cantonal, de algunas de las instituciones específicas de la misma democracia directa, tales como el referéndum y la iniciativa popular; y
- quinto, el buen funcionamiento práctico de todo el sistema, no obstante varias anomalías que lo caracterizan.

El mismo autor sugiere que es preciso examinar con más detalle el singular sistema directorial adoptado en el plano federal y en su análisis señala que: los ciudadanos eligen la Asamblea federal, formada por dos cámaras: una, la del Consejo Nacional,⁴⁷ de 200 miembros (después del referéndum de 1962), electos por cuatro años en cada cantón de manera proporcional a la población, y por la otra, el Consejo de los Estados,⁴⁸ de 46 miembros electos a razón de dos por cantón y uno por cada medio cantón, con frecuencia por sufragio directo, pero en ocasiones también por la Asamblea cantonal y para periodos diversos en cada cantón, de manera que, el colegio respectivo no se renueva totalmente y se caracteriza por una continuidad particular de miembros y tendencias.

Las dos cámaras sesionan en Berna, sede del gobierno federal; suelen laborar de manera independiente, pero se reúnen en la Asamblea federal para elegir a los miembros del Consejo Federal o “Directorio”⁴⁹ (que son

⁴⁷El Consejo Nacional es el equivalente a las cámaras de Diputados.

⁴⁸El Consejo de los Estados es el equivalente a la Cámara de Senadores.

⁴⁹Este Consejo Federal o “Directorio” compuesto de siete miembros es lo que equivale al Poder Ejecutivo.

siete) y a los del Tribunal federal (reorganizado en 1874 y con sede en Lausana, en tanto que en 1914 fue instituido un Tribunal Federal Administrativo), así como al comandante general en jefe de las fuerzas armadas, cargo que subsiste sólo en situaciones de inminente peligro de guerra, como en el curso de los dos últimos conflictos mundiales, y, finalmente, al canciller federal, el cual dirige la secretaría tanto de la Asamblea como del Consejo Federal. Las dos cámaras deciden, igualmente en la Asamblea conjunta, sobre el derecho del indulto y respecto de la solución de los conflictos de competencia planteados entre las autoridades federales.

Los siete miembros del Consejo federal que como se recordará ejercitan en forma colegiada las funciones del jefe del Estado, en tanto que individualmente están colocados al frente de otros tantos ministerios administrativos, son electos para un periodo de cuatro años por las cámaras reunidas, de manera que no exista más de un consejero por cantón (art. 46 constitucional), y cada año, uno de ellos, designado por la Asamblea federal y no reelegible en el periodo inmediato, preside el Consejo con el nombre de presidente de la Confederación Suiza. El propio Consejo puede tomar resoluciones válidas con la presencia, al menos, de cuatro de sus integrantes.

La Asamblea no carece de medios de presión sobre el Consejo Federal, ya que elige a sus miembros cada cuatro años y puede dirigirle interpelaciones, así como mociones (invitándolo a preparar proyectos de ley) y peticiones (para inducirlo a examinar determinados problemas). Además, el propio Consejo federal debe presentar cada año a las cámaras un "informe de gestión"⁵⁰ sobre la actividad desarrollada.

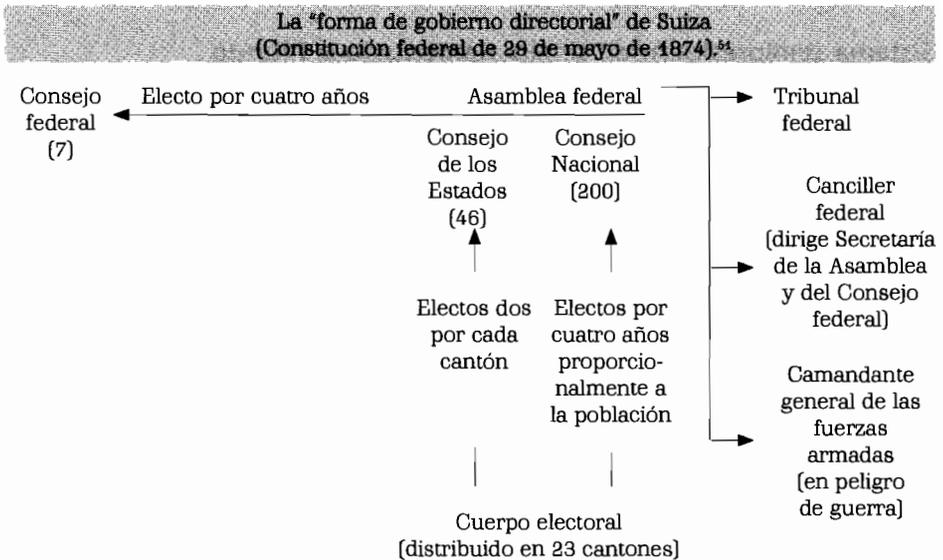
Por otra parte, también el Consejo federal puede influir sobre las decisiones de las asambleas parlamentarias al presentar proyectos de ley y participar en los debates, pero carece de competencia para convocar las sesiones parlamentarias o para la disolución anticipada de las cámaras. Se puede observar, sin embargo, que si las cámaras expresan su desconfianza, los consejeros federales no presentan formalmente sus renuncias, sino que más bien cambian su orientación política anterior, al tener en cuenta el hecho de que las cámaras podrían hacerles muy difícil su situación, negando la aprobación del presupuesto y rechazando los proyectos de ley que hubieren presentado.

⁵⁰En México, "informe presidencial".

Sin embargo, a diferencia de los Estados Unidos, la Federación no realiza las actividades administrativas relativas a las materias sobre las cuales tiene competencia para legislar, ya que los cantones tienen a su cargo la aplicación concreta de las mencionadas normas federales mediante sus propios órganos ejecutivos, y ejercitan también las funciones jurisdiccionales por conducto de sus organismos judiciales, es decir, los tribunales y las cortes de apelación.

En el plano federal, subsisten sólo dos órganos de jurisdicción suprema pero con competencia particularmente limitada: El Tribunal Federal de Lausana y el Tribunal Federal Administrativo. El Tribunal federal puede decidir sobre la constitucionalidad de las leyes cantonales, pero –por el contrario– no puede hacerlo sobre las de carácter federal, por lo que pertenece a la Asamblea federal la llamada “competencia de la competencia” en materia de legislación respecto de los cantones.

Además, el propio Tribunal federal puede tutelar a los ciudadanos contra los actos estatales no legislativos que lesionen sus derechos constitucionalmente garantizados, a instancia directa de los propios ciudadanos, por medio de la queja o recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*).



⁵⁴Gráfica tomada de Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, op. cit., p. 307.

Forma directorial de Suiza: el Consejo federal es electo por cuatro años por la Asamblea federal y está formado por siete miembros que están al frente de diversos ministerios, con un presidente electo por la misma Asamblea entre ellos, por un turno y anualmente. Dicho Consejo dirige la política general. La función legislativa se desarrolla en forma paritaria por los dos consejos de la Asamblea federal sin intervención del Consejo federal, que no es políticamente responsable frente a la misma.

Las características del sistema directorial son las siguientes: se beneficia el órgano Legislativo, mientras que el Ejecutivo es simplemente un delegado y órgano colegiado; así el gobierno obra en nombre de las cámaras y bajo sus órdenes. El nombramiento y revocación de los miembros del Ejecutivo es facultad de la propia Asamblea.⁵²

Países con sistema directorial

- Suiza

En el caso suizo las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno corresponden al Consejo federal; y los miembros que lo integran están al frente de diversos ministerios.

Sistema semipresidencial, semiparlamentario o híbrido

Un sistema híbrido o mixto, es el semipresidencialismo o semiparlamentarismo, que es una combinación del régimen presidencial y parlamentario, que consiste en amalgamar las ventajas de ambos sistemas.

Breves antecedentes del sistema semipresidencial, semiparlamentario o híbrido

El sistema mixto es una invención francesa, pero para poder comprender por qué surgió este sistema, debemos recordar que en Francia se han instaurado o proclamado cinco repúblicas, las que en la colección *Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Francia*⁵³ se sintetizan algunas características de cada una de las cinco repúblicas:

⁵²Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, op.cit., pp. 26-27.

⁵³Pedro Aguirre, coordinador de la colección, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Francia*, 1a. ed., México, IFE-Instituto Federal Electoral, 1999, pp. 17-18.

- I República [1792-1804]. Fue proclamada durante la Revolución francesa, al ser derrocado Luis XVI. Transitó del régimen radical de Asamblea al gobierno del directorio y, finalmente, al autoritarismo personalista del consulado. Terminó con la consagración de Napoleón Bonaparte como emperador.
- II República [1848-1852]. Tuvo una breve existencia en virtud de que se le concibió únicamente como un periodo de transición. Comenzó con la destitución del rey Luis Felipe de Orleans y finalizó con la proclamación de Napoleón III como emperador.
- III República [1871-1940]. Fue inaugurada después de la derrota de Napoleón III en la guerra franco-prusiana y finalizó con la ocupación de Francia por el ejército nazi en la Segunda Guerra Mundial.
- IV República [1946-1958]. Inició al terminar la Segunda Guerra Mundial y recogió la tradición parlamentarista de la III República. Su corta duración fue determinada por una gran inestabilidad política y social, y por las secuelas de la guerra en Argelia.
- V República [de 1958-a la fecha]. Fue fundada por Charles de Gaulle. Su propósito fundamental fue otorgar al Presidente una posición más fuerte dentro del sistema político, en un híbrido conocido como régimen semipresidencial.

Ricardo Espinoza Toledo, en su cuaderno *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, editado por el Instituto Federal Electoral, brevemente explica que:

El problema de gobernabilidad⁵⁴ que predominó durante la IV República con el establecimiento de un parlamentarismo extremo, es decir, con un gobierno subordinado a los partidos políticos, propicia el surgimiento de un sistema mixto, el semipresidencialismo que nace en 1958 con la V República francesa.

⁵⁴La noción de gobernabilidad se explica en negativo, por ausencia, falta o déficit: crisis de gobernabilidad o ingobernabilidad son los términos para explotar las fronteras entre la estabilidad política y el caos, la eficacia-administrativa y el desbordamiento de los poderes públicos por impotencia, ineficacia o incompetencia". Noción tomada del documento: Alfonso Zárate, *Gobierno y gobernabilidad en la ciudad de México*, de la página en Internet: http://www.iiec.unam.mx/Noticias/seminarios-contenido/sem_eco_urbayreg_2000/25-Alfonso%202%Elrate.pdf

Características del sistema semipresidencial

De este sistema, al respecto se pueden señalar las siguientes características:

- a) El jefe de Estado es elegido directamente⁵⁵ por la ciudadanía –como sucede en los sistemas presidenciales– para un periodo determinado.
- b) El jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro –autoridad dual–, quien es el jefe de gobierno y es designado por la mayoría parlamentaria.
- c) El primer ministro y su gabinete son independientes del Presidente, porque dependen del parlamento ante el cual son responsables, y éste a su vez debe aprobar la formación del gobierno y puede provocar su caída mediante un voto de censura –como sucede en los sistemas parlamentarios.
- d) El gobierno determina y dirige la política nacional.
- e) El primer ministro dirige las acciones del gobierno.
- f) Posibilidad de cohabitación⁵⁶ o coexistencia ante un gobierno dividido.

Países con sistema semipresidencial

- Francia

El Parlamento francés surge el 5 de mayo de 1789, en el que los estados generales, cuerpo Legislativo con representación del clero (primer Estado), la nobleza (segundo Estado) y la burguesía (tercer Estado) se reúnen en Versalles en respuesta a la convocatoria de Luis XVI, para ayudarlo a solucionar la situación financiera. Seis semanas después, actuando por iniciativa del tercer Estado, se declara en Asamblea Nacional.

Los estados generales razonan que, habiendo sido llamados como asamblea consultiva, en representación de la nación y de la voluntad general, tienen la representación del pueblo. De esta forma se inició el modelo

⁵⁵Al hablar de una elección directa, estamos refiriéndonos al voto que emite cada ciudadano en favor de un candidato propuesto por un partido político para ocupar un cargo de elección popular.

⁵⁶La “cohabitación política” o coexistencia surge con un gobierno dividido, cuando el jefe de Estado quien cuenta con una legitimidad producto de un proceso electoral, pertenece a un partido distinto al de la mayoría parlamentaria.

constitucional francés, expresado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 16 de agosto de 1789.

Es de llamar la atención que el jefe de Estado que está facultado para disolver la Asamblea Nacional, no puede hacerlo más de una vez al año, sin embargo, sí está obligado a disolverla por lo menos una vez durante su mandato.⁵⁷

Ricardo Espinoza Toledo señala que el problema por el cual Francia estableció un sistema semipresidencial, fue para superar la ingobernabilidad, se necesitaba establecer un diseño institucional que permitiera la coexistencia y la búsqueda de acuerdos y evitara la polarización social y política,⁵⁸ se trataba de diseñar instituciones que permitieran el gobierno de la sociedad.

El problema que imperó en la IV República, fue de un parlamentarismo extremo donde el gobierno estaba subordinado a los partidos. Así que el general Charles de Gaulle propone una figura o institución que vele por el funcionamiento de las instituciones, que sea capaz de poner orden pero que surgiera de la decisión e interés de los partidos políticos. Así pues, promueve la elección de un jefe de Estado (mediante elecciones populares) independiente al parlamento y un jefe de gobierno surgido del parlamento.

CONSIDERACIONES

Para concluir y después de conocer a grandes rasgos en qué consiste cada uno de estos sistemas de gobierno podemos establecer que:

1. El sistema parlamentario está basado en el principio de colaboración de poderes.
2. El sistema presidencial, en la división de poderes.
3. El sistema semipresidencial es un sistema que combina características y mecanismos del sistema parlamentario y del presidencial, pero además consideramos que es un sistema de coyuntura pues unas ve-

⁵⁷Cabe aclarar que el Poder Legislativo en Francia es bicameral, es decir, está dividido en dos cámaras: la Asamblea Nacional –que es el equivalente a la Cámara de Diputados en México– y el Senado.

⁵⁸La polarización política es la situación o tendencia a aglutinar a la población de un país en torno a dos posiciones políticas opuestas entre sí. Andrés Serra Rojas, *Diccionario de Ciencia Política*, t. M-Z, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, Facultad de Derecho, UNAM, 2001, p. 895.

ces juega como sistema presidencial y cuando no funciona cambia su papel y se convierte en parlamentario.

4. El sistema directorial es un sistema basado en la colegialidad de su Poder Ejecutivo.

Hasta aquí hemos visto los cuatro sistemas de gobierno que imperan en el mundo y al respecto consideramos que un sistema deberá adoptarse siempre y cuando éste no vaya en contra de los principios fundamentales que señale la Constitución y en perjuicio de la población; por el contrario, deberá estar encaminado al bienestar y buen gobierno de la sociedad. Cualquier Estado puede tomar como modelo la forma de gobierno que crea conveniente, pero no haciendo una copia de él, sino adecuándolo a su realidad y circunstancias políticas, sociales, jurídicas, económicas y culturales. Así pues, un sistema de gobierno funcionará siempre que el gobierno y la sociedad así lo quieran.

Capítulo 2

El sistema de gobierno mexicano

ELEMENTOS DEL SISTEMA DE GOBIERNO MEXICANO

En este segundo capítulo analizaremos el sistema de gobierno mexicano. La naturaleza jurídica de la forma de gobierno y la forma de Estado que determina la Ley Suprema en México, se fundamenta en los artículos 40 y 41 constitucionales, de los cuales haremos un breve análisis partiendo de nuestro concepto de forma de gobierno que contiene los siguientes elementos:

1. Estructura y organización de los poderes del Estado.
2. Funciones –que implican facultades, competencias y obligaciones.
3. Relaciones entre los poderes para un eficaz funcionamiento.

Así pues, en los artículos ya mencionados encontramos también los siguientes elementos:

Artículo 40 Forma de gobierno	Artículo 41 Forma de Estado
República	Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial)
Representación	Gobierno federal
Democracia	Gobierno local
Federal (Federación)	Soberanía

Como es de observarse, los elementos de ambos artículos implican los elementos del Estado (población, territorio y gobierno) pero también la estructura, organización, funciones y relaciones que se dan entre ellos.

Del análisis del artículo 40 constitucional a continuación definimos los siguientes conceptos:

a) La República. Es la forma de gobierno que se encuentra opuesta a la monarquía, tal y como lo establece Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, donde afirma que: “todos los Estados o son repúblicas o son principados”.

El doctor Miguel Carbonell apunta tres características con respecto a la definición de la forma de gobierno republicana:

1. La jefatura del Estado no se transmite vía hereditaria ni es desempeñada con carácter vitalicio.
2. Participación relativamente directa del pueblo en su elección y renovación.
3. Conductas y valores acordes con lo que se ha llamado republicanismo.⁵⁹

b) La representación. Debido a que el pueblo no puede participar directamente en la toma de decisiones político-jurídicas, éste no gobierna pero elige a representantes que lo gobiernen. La representación implica una sustitución de la voluntad, es un querer y obrar de otros. Jorge Carpizo al respecto señala que: “Con la representación se persigue sólo una finalidad: que el representante cumpla en la mejor forma su función, con completa independencia, sin presión de ningún género y que su único motor de actividad consista en conseguir el bienestar de la nación.”⁶⁰

⁵⁹De acuerdo con Miguel Carbonell, los supuestos ideológicos de la República son los siguientes: “Transigencia”, que se traduce en la participación libre de clases en el poder político; “Laicismo”, que no es otra cosa que la tolerancia hacia todas las creencias religiosas, la vida social y política del Estado; “Libertad e igualdad”, valores que responden a las necesidades de desarrollo del capitalismo y la participación de todos los ciudadanos en el proceso político y, la “Cultura” como exigencia que implica la educación de los habitantes dentro de los propios principios republicanos. Miguel Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 22 y 23.

⁶⁰Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, op. cit., p. 155.

En una República representativa, los representantes no se encuentran sometidos a mandato imperativo,⁶¹ así que los que votaron no pueden revocar su competencia.

c) La democracia. Actualmente nuestra propia Constitución establece el concepto de democracia en el artículo 3o., fracción II, inciso a), el cual la considera: "...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo..."

Ahora bien, en un gobierno democrático, todos los poderes públicos⁶² encuentran en la voluntad popular su legitimación. Al hablar de voluntad popular estamos refiriéndonos al voto que cada uno de los ciudadanos otorga en favor de otro ciudadano que al obtener una mayoría funge como su representante. En México los poderes que se eligen a través de la voluntad popular son el Ejecutivo, cuyo representante funge como un jefe de Estado y jefe de gobierno, que se denomina "Representante de la nación" y el Legislativo, que es el que cuenta con una cantidad considerable de representantes en el Congreso –500 diputados y 128 senadores.

d) La República federal o la Federación. Consiste en la forma como está integrado el territorio nacional: en entidades federativas autónomas y soberanas pero unidas en una Federación, al mismo tiempo implica la necesidad de organizar y dividir el poder de ese territorio, de modo tal que tanto a nivel federal –República– como local –al interior de cada entidad federativa que conforma la República– se observa tanto formal como materialmente hablando un Poder Legislativo, cuya principal función será la creación de las normas que regirán o regularán a la sociedad en ese territorio, un Poder Ejecutivo encargado de ejecutar las normas que emanen del Legislativo y un Poder Judicial con la función de aplicar esas normas a casos concretos, por lo que se puede observar una división funcional y competencial.

Del breve análisis de estos elementos, podemos afirmar que México tiene un sistema de gobierno presidencial porque: existe una división de

⁶¹El mandato imperativo data de los antiguos parlamentos. Con este tipo de mandatos, el representante actúa sólo en nombre de las personas que lo designan, y no como mandatario, y su ejercicio de funciones está delimitado al grado de que si éstas no son cumplidas, tendrán como consecuencia la revocación del mandato. Francisco Fernández Segado, *Estudios jurídico-constitucionales*, 1a. Ed., México, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 163, 2003, p. 440.

⁶²Cuando decimos "los poderes públicos" nos referimos al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo.

poderes, encontramos legitimidad dual que implica la elección directa de representantes (titular del Poder Ejecutivo y miembros del Poder Legislativo), la jefatura del Ejecutivo no se transmite por vía hereditaria, lo que conlleva a un periodo o mandato fijo, pero veamos como surge éste.

NACIMIENTO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MÉXICO

El sistema presidencial mexicano se inspira en el modelo del sistema norteamericano, surgido con la expedición de su Constitución Política –vigente desde 1787–, quienes con la experiencia del sistema inglés, pretenden limitar al Poder Legislativo, con el objeto de que el gobierno no emane de éste.

El sistema presidencial en México nace de la creación de un Poder Ejecutivo fuerte sin sujeción al Poder Legislativo.

Para poder comprender mucho mejor lo anterior, veremos de manera breve los antecedentes histórico-jurídicos que han servido de base para consolidar el establecimiento del sistema de gobierno presidencial mexicano y de los cuales se desprenden sus características.

Analizaremos diversos documentos que se expidieron a partir y con motivo del movimiento de Independencia de México, en los que se observa la inquietud de adoptar sistemas de gobierno diversos al presidencial. A continuación y en orden cronológico presentamos algunos de los más importantes.

Antecedentes histórico-jurídicos

Época prehispánica

En los pueblos indígenas la forma de gobierno dominante fue la monarquía,⁶³ que pudiera denominársele representativa, pues el *tlatoani* (el orador), que era el título que recibía el soberano en el caso de los aztecas, ascendía al poder mediante elección y sus facultades gubernamentales cubrían los aspectos administrativos, legislativos e incluso judiciales, el

⁶³Héctor Fix-Zamudio, y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 694.

poder del señor azteca era absoluto, y sólo encontraba ciertos límites en las orientaciones de sus consejeros y en la acción de los tribunales.

Época colonial

En la época de la Colonia, el virreinato de la Nueva España, fue lo que imperó en México, que a decir de los autores, éste se caracterizó por su compleja estructura política. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, en su obra *Derecho constitucional mexicano y comparado* apuntan que:

Como autoridades principales funcionaron el virrey y la audiencia; el primero era el representante personal del monarca y encargado del ejecutivo, la segunda tenía el carácter de tribunal superior, asesoraba al virrey y poseía ciertas facultades legislativas. Estas autoridades fueron auxiliadas por una nutrida burocracia compuesta de gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y funcionarios municipales.

Desde el viejo continente, el rey, asesorado por el consejo de Indias, dictaba las líneas políticas generales a que tenía que someterse el virreinato. Fue el virrey una encarnación suprema del Estado español en las Indias. Tenía el título de capitán general, gobernador del reino y presidente de la audiencia. Su mandato, originalmente de por vida, se redujo a tres y luego se amplió a cinco años. Para seleccionarlos se puso esmero y en ellos depositaba el rey toda su confianza.

Las facultades o atribuciones que cubría el virrey, según Ots Capdequí citado por los autores arriba mencionados, eran todos, es decir, estas eran universales y por lo tanto abarcaban todos los aspectos de la vida pública: legislativo, gubernativo, fiscal y económico, judicial, militar y aun el eclesiástico.

Por otro lado señalan que los principales medios de control respecto de la actividad del virrey fueron: La acción de la autoridad real; La audiencia;⁶⁴ Las visitas;⁶⁵ Los juicios de residencia.⁶⁶

⁶⁴La función principal de la audiencia fue la administración de justicia. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, op. cit., p. 699.

⁶⁵Las visitas tenían la función de vigilancia sobre el virrey y consistían en investigaciones e inspecciones que realizaban enviados del monarca, ante la sospecha o denuncia de irregularidades en su gestión, *ibidem*, p. 700.

⁶⁶El juicio de residencia consistió en un juicio de carácter público, a través del cual se concedía acción popular para presentar quejas por faltas que hubiera cometido el funcionario que había terminado su mandato, *idem*.

Siendo un poco curiosos, observamos que el gobierno de la época de la Nueva España era muy parecido a la Common Wealth inglesa, el gobierno era monárquico, por lo tanto existía un monarca (rey de España), y un representante del monarca en el nuevo mundo que era el virrey, lo que equivale hoy en día, a los denominados gobernadores generales, como en los casos de Australia o Canadá, quienes son representantes de la reina de Inglaterra.

Época independiente

Una vez señaladas estas épocas procederemos al análisis de los documentos legales que fueron expedidos en la época independiente, con el objeto de adoptar la forma de gobierno que hoy se practica en México.

- *Sentimientos de la Nación* o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución

En este documento de fecha 14 de septiembre de 1813, encontramos en el artículo 5o. una clara disposición sobre la división de poderes:

5o. La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.⁶⁷

- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814

El documento en comento, también conocido como *Constitución de Apatzingán*, señala nuevamente la cimentación de un gobierno en la teoría de la división de poderes, sin embargo, para llegar a esta división, en primer lugar localizamos en su artículo 2o. que: "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la

⁶⁷Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 29.

sociedad, constituye la soberanía":⁶⁸ Y la soberanía a su vez contaba con tres principales atribuciones:

Artículo 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.⁶⁹

De estas atribuciones corresponde al Poder Ejecutivo la facultad de hacer ejecutar las leyes. Posteriormente en el artículo 12 como vemos enseguida encontramos esa división de poderes:

Artículo 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.⁷⁰

La denominación del Poder Ejecutivo o corporación de acuerdo con este instrumento legal y su artículo 44 lo será el supremo gobierno,⁷¹ más adelante el artículo 132 del mismo ordenamiento nos estipula cómo se conformará dicha corporación:

Artículo 132. Compondrán el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurren las calidades expresadas en el artículo 52,⁷² serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestarán al Congreso.⁷³

Al establecer que el supremo gobierno se compondrá de tres individuos, podemos señalar la inquietud de los constituyentes de Apatzingán por adoptar un sistema de gobierno de tipo directorial, pues esta disposición nos presenta algunas de las características de ese sistema que señalamos en el capítulo primero de este documento: colegiado, pues se conformaría de tres individuos; con un grado o nivel de autoridad hori-

⁶⁸Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1999*, op. cit., p. 32.

⁶⁹*Ibidem*, p. 33.

⁷⁰*Ibidem*.

⁷¹*Ibidem*, p. 36.

⁷²El artículo 52 establecía los requisitos para ser diputado.

⁷³*Ibidem*, p. 45.

zontal, pues se declara que serán iguales en ese aspecto; con una presidencia alterna, es decir, rotativa por periodos de cuatro meses cada uno. Pero más adelante con el artículo 140, encontramos algunos matices de carácter monárquico, al otorgarse a los miembros del supremo gobierno títulos de nobleza:

Artículo 140. El Supremo Gobierno tendrá tratamiento de alteza: sus individuos de excelencia, durante su administración: y los secretarios el de señoría, en el tiempo de su ministerio.⁷⁴

- El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba

Felipe Tena Ramírez en su obra *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, en la reseña que del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba hace, apunta citando al *Manifiesto de Liorna* de Iturbide:

Por todas partes se hacían juntas clandestinas en las que se trataba del sistema de gobierno que debían adoptarse: [...] unos trabajaban por consolidar la Constitución, [...]; otros suspiraban por el gobierno absoluto, [...]. Los americanos deseaban la independencia; pero no estaban acordes en el modo de hacerla, ni el gobierno que debía adoptarse [...] monarquía absoluta moderada con la constitución española, con otra constitución república federada, central, etcétera: cada sistema tenía sus partidarios, los que llenos de entusiasmo se afanaban por establecerlo.⁷⁵

Así pues, conjugando los intereses de europeos y americanos, Iturbide mediante el Plan de Iguala adopta en el punto número 3, el gobierno monárquico templado por una Constitución análoga al país.

En los Tratados de Córdoba, encontramos mucho más detallada la forma de gobierno que regiría a la nueva nación, el nombre con el que se le reconocería sería el de Imperio mexicano; el gobierno del imperio sería el monárquico, constitucional moderado. En tanto el emperador correspondiente no “empuñara el cetro del imperio”, se nombraría una junta compuesta por los primeros hombres del imperio, esta junta se denomina-

⁷⁴*Ibidem*, p. 46

⁷⁵*Ibidem*, p. 108.

ría Junta Provisional de Gobierno, y a su vez nombraría una regencia compuesta de tres personas de su seno o fuera de él, en quien residiría el Poder Ejecutivo y gobernaría en nombre del monarca.

Posteriormente con las bases constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano al instalarse el 24 de febrero de 1822, se declara que se adopta para gobierno de la nación mexicana la monarquía moderada constitucional con la denominación de Imperio mexicano.

Sin embargo, ante la crisis político-jurídica que seguía imperando, se estuvo ante la necesidad de expedir un instrumento jurídico propio que rigiera la seguridad tanto interna como externa, la administración y el buen orden y mientras se sancionaba la Constitución Política correspondiente, se dictó el Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano, en cuyo artículo 5 se estableció:

Artículo 5. La nación mexicana es libre, independiente y soberana: reconoce iguales derechos en los demás que habitan el globo: y su gobierno es monárquico-constitucional, representativo y hereditario, con el nombre de imperio mexicano.⁷⁶

Más adelante en el artículo 23 se establece claramente la división de poderes:

Artículo 23. El sistema del gobierno político mexicano, se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación.⁷⁷

- El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824

No fue sino hasta 1823 cuando se presenta un anticipo de la primera Constitución Política Mexicana a la que se le denominó Acta Constitucional de la Federación, que como su nombre lo indica fue expedida para asegurar el sistema federal, así pues en su artículo 50. declaró:

⁷⁶*Ibidem*, p. 126.

⁷⁷*Ibidem*, p. 128.

Artículo 5o. La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.⁷⁸

Y en el artículo 9o. nuevamente se hace manifiesta la adopción de la división de poderes:

Artículo 9o. El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.⁷⁹

En cuanto al depósito del Poder Ejecutivo señala:

Artículo 15. El supremo poder ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualquiera de los estados o territorios de la federación.⁸⁰

Es de verse que en este documento aún no se definía cuál sería finalmente la conformación del Poder Ejecutivo, y por lo tanto, el tipo de gobierno que se adoptaría en México. Sin embargo, existía una cierta inclinación por el establecimiento de un Ejecutivo colegiado al indicarse que éste podría depositarse en varios individuos.

Ya en la Constitución de 1824⁸¹ se señala que la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal; que se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se establece por primera vez el sistema presidencial al señalarse en su artículo 74 que:

Artículo 74. Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.⁸²

⁷⁸*Ibidem*, p. 154.

⁷⁹*Ibidem*, p. 155.

⁸⁰*Ibidem*, p. 156.

⁸¹*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, sancionada el 4 de octubre de 1824.

⁸²*Ibidem*, p. 179.

Junto al Presidente, se estableció la figura del Vicepresidente, en el cual recaerían para el caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste.

Quienes elegían al Presidente eran las legislaturas locales y las votaciones eran calificadas por el Congreso. Esta Constitución estableció como duración del mandato cuatro años.

- Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana (la Constitución de 1836)⁸³

Mediante esta Constitución se da fin al sistema federal y se instituye el sistema centralista, caracterizado por contar con un Supremo Poder Conservador que se depositó en cinco individuos y el cual de acuerdo con el artículo 40. de la Segunda Ley, sirvió de “arbitrio suficiente para que ninguno de los otros tres poderes traspasara los límites de sus atribuciones”.

Entre las atribuciones que se le confirieron a este poder, está por ejemplo, la facultad para declarar la nulidad de una ley o decreto cuando sean contrarios a la Constitución, dentro de dos meses después de su sanción, y le exigieran dicha declaración el Supremo Poder Ejecutivo, la alta Corte de Justicia o el Poder Legislativo; declarar la nulidad de los actos del Ejecutivo que fueran contrarios a la Constitución a las leyes; de la Suprema Corte de Justicia en caso de usurpación de funciones, excitado por cualquiera de los otros dos poderes. Podía restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hubieran sido disueltos revolucionariamente.

Es de llamar la atención la disposición que preveía el artículo 15 al señalar que toda declaración o disposición del Supremo Poder Conservador dada de acuerdo con las disposiciones que le precedían “deberían ser obedecidas al momento y sin réplica por todas las personas a quien se dirija y corresponda la ejecución”. Además establecía que: “la formal desobediencia se tendrá por crimen de alta traición”. Lo que resultaría más ade-

⁸³La cual se encontraba integrada por siete leyes; la Primera Ley regulaba los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República; la Segunda Ley: organización del Supremo Poder Conservador; Tercera Ley: del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes; Cuarta Ley: organización del supremo Poder Ejecutivo; Quinta Ley: del Poder Judicial de la República Mexicana; Sexta Ley: división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos y, la Séptima Ley: variaciones de las leyes constitucionales.

lante contradictorio con una de las prerrogativas atribuidas al Ejecutivo, pues se disponía que: “no podía ser acusado criminalmente”.

Ahora veremos que la Cuarta Ley se ocupa del Supremo Poder Ejecutivo, éste se depositaba en un supremo magistrado, al que también se le denominó Presidente de la República y la duración de su mandato fue de ocho años. Para su mejor desempeño el Poder Ejecutivo contaba con la colaboración del Consejo de gobierno⁸⁴ que fungía como asesor del mismo y se encargaba de dictaminar los casos y asuntos que el gobierno le exigiera. Para el despacho de los asuntos de gobierno, contaba con un ministerio (gabinete) integrado por cuatro ministros: uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina, y su designación igual que en la actualidad era exclusiva del Presidente al que se le otorgaron también amplias facultades.

Debido a la gran problemática jurídico-política y la inconformidad que se tenía con este sistema en 1842 se presentan dos proyectos de Constitución con los cuales se da fin al centralismo, pues se suprime al Supremo Poder Conservador y en ambos se observa ya un Ejecutivo unipersonal.

- Bases orgánicas de la República Mexicana (Bases orgánicas de 1843).

De los proyectos presentados en 1842 surge la inquietud de no reformar ni expedir unas simples bases constitucionales, sino de expedir una nueva Constitución. Así la Junta Nacional Legislativa aprueba *Las bases de organización política de la República Mexicana*, que fueron publicadas el 14 de junio de 1843, y en las que también se estableció la división de poderes (art. 5) y el sistema presidencial como lo señala su artículo 83:

Artículo 83. El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denominará Presidente de la República.

El Presidente para el despacho de todos los negocios contaba con cuatro ministros (art. 93), pero además seguía imperando el Consejo de gobierno (art. 104), cuya principal función era dar su dictamen al gobier-

⁸⁴Con las reformas de 1840 a la Constitución de 1836, se pone fin al centralismo, desaparece el Supremo Poder Conservador y se especifican las funciones del Consejo de gobierno.

no en todos los asuntos que le exigieran las bases y en todos aquellos que el mismo Presidente le consultara (art. 111), asimismo tenía como atribución proponerle al gobierno los reglamentos y medidas que considerara útiles al mejor servicio público en todos los ramos de la administración (art. 112).

A pesar de que se establece un sistema presidencial unipersonal como lo hemos visto, cabe analizar el manejo que estas bases orgánicas dan a la división de poderes, pues si bien el artículo 5o. dispone:

Artículo 5. La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo.

Resulta contradictoria esta disposición ya que, el artículo 25 estipula que:

Artículo 25. El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes.

Con esta disposición se le otorgaba al Poder Ejecutivo una clara injerencia en el Poder Legislativo, lo que nos lleva a pensar sobre un acaparamiento o concentración del poder en el sentido de que el gobierno podía inmiscuirse en los asuntos del ámbito legislativo, aunque fuese únicamente con el objeto de sancionar las leyes.

Se considera que durante el periodo de vigencia de las bases –que rigieron uno de los periodos más turbulentos de México– las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno, observándose que en 1846, durante el gobierno de Paredes, éste denota sus tendencias hacia la monarquía, lo que se constata con la declaración que hace don Lucas Alamán en el periódico *El Tiempo* en el que sostenía: “la procedencia de cumplimentar el Plan de Iguala, con un príncipe de la casa real de España”.⁸⁵

⁸⁵Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1999*, op. cit., p. 404.

Por otro lado hubo alguien más que atestiguaba sobre el agrado de Paredes por la forma de gobierno monárquica, fue don Francisco de P. Arrangoiz quien apuntó: "Tenía Paredes la convicción de que sólo un trono podía salvar a México de la anarquía y de la ambición de los Estados Unidos." Estas tendencias monárquicas denunciaban a Paredes como un traidor de la independencia y provocaron el fin de la administración de Paredes y de las bases orgánicas.⁸⁶

- El Acta de Reformas de 1847

Mediante el Acta de Reformas se restablece la Constitución de 1824. Entre las reformas importantes que se realizan están lo que llamó Leonel A. Armenta López en su obra *La forma Federal de Estado, una especie de democratización del presidente*,⁸⁷ con lo que se le resta inmunidad al fuero presidencial al referirse a la responsabilidad penal del Presidente, tal como lo señala el artículo 16 del Acta:

Artículo 16. El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del Secretario responsable.

Por otro lado se derogan las disposiciones que establecían el cargo de Vicepresidente de la República.

- Constitución de 1857

Con relación a la Constitución de 1857 es interesante ver lo que señala Leonel A. Armenta López, quien apunta en primer lugar que, en el proyecto mucho se discutió si se trataría de reformas a la Constitución de 1824 o una nueva Constitución, y en segundo lugar, con relación al sistema presidencial que adoptaba, se observaban ciertas características de índole parlamentaria en el que se le atribuía la soberanía al Poder Legislativo y se

⁸⁶*Idem.*

⁸⁷Leonel Alejandro Armenta López, *La forma federal de Estado*, México, UNAM, 1996, p. 139.

subordinaba el Poder Ejecutivo a éste, por lo que resultaba a decir del autor, un “sistema híbrido, de fuentes mal combinadas”.⁸⁸

Sin embargo, ya con la expedición de la Constitución, el sistema presidencial se fortaleció al otorgarse al titular del Poder Ejecutivo la posibilidad de reelección indefinida toda vez que no se estableció ninguna disposición expresa en contrario y se conservó la supresión del cargo de la vicepresidencia que se hiciera desde el Acta de 1847, que por las circunstancias políticas que prevalecían resultaba tan perjudicial para el país.

Aunque cabe señalar que el autor en comentario cita a Orozco Henríquez, quien estima que a pesar de lo anteriormente señalado efectivamente hay varias disposiciones que propician un predominio del Poder Legislativo, como por ejemplo: depositar a dicho poder en una sola Cámara suprimiendo al Senado; otorgar un segundo periodo de sesiones ordinarias; derogar el veto suspensivo del Presidente de la República; obligar a los secretarios de despacho a informar al Congreso, entre otras.

A pesar de todo, es marcado el establecimiento de la división de poderes, pues el artículo 50 estableció:

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.

Y con relación al Poder Ejecutivo dispuso:

Artículo 75. Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Como se ve, la característica monocrática del sistema presidencial sigue predominando.

Durante esta época México siguió enfrentando conflictos políticos y bélicos, por lo que el presidente Juárez, se vio en la necesidad constante

⁸⁸*Ibidem*, p. 141.

de hacer uso de facultades extraordinarias, lo que más tarde orillaría a una serie de reformas a la Constitución que finalmente fortalecerían al Poder Ejecutivo, algunas de esas reformas fueron:

- la reelección del Presidente de la República la que varió de inmediata a intermitente;⁸⁹
- el restablecimiento del cargo de Vicepresidente de la República;⁹⁰
- la instalación nuevamente del sistema bicameral al restablecerse el Senado de la República;
- facultad del Senado para declarar el nombramiento de gobernador provisional a un estado, cuando hubiesen desaparecido sus poderes, lo mismo para resolver problemas que surgieran entre poderes de un Estado;
- el restablecimiento del veto suspensivo para el Presidente;
- se le otorgó al Presidente la facultad de emitir su opinión cuando la Comisión Permanente del Congreso convocara de oficio a sesiones extraordinarias.

- La época del imperio

No obstante, la continua lucha por establecer en México un sistema de gobierno presidencial lo suficientemente fuerte –como ya lo hemos venido observando–, también hubo la inquietud en diversas épocas por establecer otro tipo de gobierno, inclinándose por la monarquía. Esto lo corroboramos con la llegada de Maximiliano de Habsburgo, quien aceptara la Corona de México en 1864 y ostentara el gobierno de México a la par que Juárez comprometiéndose a colocar a la monarquía bajo leyes constitucionales y expidiendo en 1865 el Estatuto Provisional del Imperio mexicano que careció de vigencia práctica y de validez jurídica.⁹¹

Este documento establecía como forma de gobierno en su artículo 10.:

⁸⁹La reelección intermitente consistía en dejar pasar un periodo (cuatro años) después de haber cesado en sus funciones.

⁹⁰Al que consideramos muy en particular que más que un fortalecimiento al Poder Ejecutivo, fue un obstáculo para el desempeño de quien ostentaba el poder, toda vez que, la ambición de poder ocasionaba en más de las ocasiones que, quien era titular del cargo derrocará o diera golpe de Estado al Presidente.

⁹¹Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1999*, op. cit., p. 669.

Artículo 1o. La forma de Gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico.

El emperador para gobernar se apoyaría en un Ministerio –lo que entendemos como Gabinete- compuesto de nueve departamentos ministeriales; y en cuanto a la función legislativa se apoyaría en el Consejo de Estado.

El imperio duró hasta 1867 restableciéndose nuevamente el gobierno de Juárez. Durante este periodo pasando por Lerdo de Tejada y hasta el establecimiento de la dictadura de don Porfirio Díaz, México se ve nuevamente envuelto en conflictos armados e inestabilidad política, derrocamientos y golpes de Estado, con una sociedad cansada de la opresión y con una enorme necesidad de un cuerpo legal que les garantizara un mejor nivel de vida, todos estos factores llevaron al segundo gran movimiento bélico de México y detonante para el nacimiento de la cuarta Constitución mexicana.

- La Constitución de 1917

La expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, fue en principio el gran debate, debido a que había que ponerse de acuerdo para determinar si se trataba de reformas integrales a la Constitución de 1857 o de una nueva ley fundamental. Es importante destacar que además del establecimiento concreto de la forma de gobierno de México, implicaba también el establecimiento de nuevos derechos, de nuevas garantías, de un nuevo Estado, de un nuevo gobierno que implantara la estabilidad política, jurídica y social en el país.

Esta Constitución, la cual fue expedida el 5 de febrero de 1917 con el nombre de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma a la de 5 de febrero de 1857, sigue confirmando el arraigo de la división de poderes, pero además –aunque con sus salvedades– le otorga constitucionalmente al Ejecutivo, la facultad extraordinaria de legislar:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el

caso de facultades extraordinarias el ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.⁹²

Este artículo ha sufrido dos reformas, la primera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de agosto de 1938, en el que se le agrega al segundo párrafo la siguiente limitante: “En ningún otro caso se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”, esto es, el legislador se preocupó por dejar bien claro en principio que sólo tendría facultades para legislar en los casos que señala el artículo 29 constitucional pues en 1951, el artículo 49 sufre una segunda reforma:

La segunda reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de marzo de 1951, modifica también al segundo párrafo quedando el artículo como se encuentra rigiendo actualmente:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.⁹³ En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131,⁹⁴ se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Por otro lado es importante mencionar que debido a los grandes conflictos que propició el principio de reelección presidencial, se incorpora el de la “no reelección”, sin embargo, el texto original que lo prohibía, es reformado en 1927,⁹⁵ permitiendo la reelección relativa, señalando que no

⁹²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto original.

⁹³El artículo 29 otorga la facultad de que el Presidente de la República legisle en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, suspendiendo en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación. Claro que debemos señalar que el mismo artículo pone frenos a esta facultad al señalar que: “deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo”.

⁹⁴Con relación a las facultades que este artículo le otorga al Presidente de la República, encontramos las que le permiten legislar en materia de comercio exterior, con el objeto de regular la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito. En este caso también está controlada esta facultad desde el momento que el mismo artículo dispone que su uso será sometido a la aprobación del Congreso en el momento en que el Ejecutivo envíe el presupuesto fiscal de cada año.

⁹⁵*Diario Oficial de la Federación* del 22 de enero de 1927.

podría ser reelecto para el periodo inmediato, pero que pasado éste, podría desempeñar nuevamente el cargo de Presidente, limitándolo sólo por un periodo más.

Un año más tarde es nuevamente reformado el artículo 83, dicha reforma consistió, en establecer que el Presidente nunca podría ser reelecto para el periodo inmediato, dejando la posibilidad de hacerlo por un periodo más, pasado el inmediato. Este artículo sufre una tercera reforma en la que se determina la no reelección del Presidente de la República, quedando su redacción como la conocemos:

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

Otra de las innovaciones de esta Constitución es que el cargo de Vicepresidente es suprimido entre otras razones por los constantes conflictos que ocasionaba la ostentación del poder orillando en las más de las veces a derrocamientos y golpes de Estado, se determinó no depositar el Poder Ejecutivo en ninguna otra figura y se plantea un procedimiento en el que se le da intervención al Congreso para que sea él quien designe al Presidente de la República en caso de que éste llegase a faltar o en su defecto convoque a elecciones, de acuerdo con los procedimientos señalados y a los supuestos en los que encuadre la falta, dependiendo del tiempo del mandato en que se presente.⁹⁶

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MÉXICO

Como se observa y, a pesar de las tendencias para adoptar en México un sistema de gobierno diverso al presidencial, las fuertes influencias de Estados Unidos imperaron. Las características de este sistema están bien marcadas como enseguida se corrobora.

⁹⁶Véase Jorge González Chávez, Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo, *Suplencia presidencial. Estudio de los artículos 84 y 85 constitucionales y propuestas de modificación*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Servicio de Investigación y Análisis, DPI-42, julio de 2002.

El Poder Ejecutivo

Poder deriva del latín *potere*, que significa poder, imponerse, capacidad. Ejecutivo deriva de la palabra latina *execútus* –que ejecuta o hace alguna cosa y de *exséqui* consumir o cumplir.⁹⁷

Para Giussepe de Vergottini,⁹⁸ las formas de los órganos encuadrados en el Poder Ejecutivo comprende modelos centrados en un órgano (monismo) y modelos concentrados en dos órganos (dualismo), a su vez estos dos modelos permiten algunas distinciones según los órganos se formen unipersonalmente (monocráticos) y/o pluripersonalmente (colegiados). En los regímenes presidenciales el Poder Ejecutivo es unipersonal para lograr la eficacia de sus decisiones y acciones.

Jefe de Estado y jefe de gobierno⁹⁹

Cuando encontramos un Ejecutivo dualista es porque nos estamos refiriendo a dos personas en las que se deposita dicho poder: el jefe de Estado y el jefe de gobierno, por ejemplo en los regímenes parlamentarios estaríamos hablando de:

rey o monarca	—————▶	jefe de Estado
primer ministro	—————▶	jefe de gobierno ¹⁰⁰

El jefe de Estado es el “órgano constitucional”, sin funciones legislativas, ejecutivas o judiciales, que “expresa formalmente la unidad del Estado especialmente en las relaciones internacionales”, es el representante de la nación y colabora en la formación, movilización y coordinación de los de-

⁹⁷Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit., pp. 741, 748.

⁹⁸Ibidem, p. 748.

⁹⁹La palabra “jefe”, proviene del término francés *chef*, y éste, del latín *caput*, que significa “cabeza” por ende, sirve para designar al “superior o cabeza de un cuerpo u oficio”. La palabra *estado*, procede del lenguaje jurídico italiano: *stato* y este vocablo deriva del latín *status*: “estado de convivencia en un determinado momento; ordenación de la convivencia”. Por otro lado y para complementar lo que es el jefe de gobierno sólo agregaremos lo que significa la palabra gobierno. “Gobierno” es la acción y efecto de gobernar o gobernarse. “Gobernar”, proviene del latín *gubernâre* que significa: “mandar con autoridad o regir una cosa”. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, pp. 451, 537.

¹⁰⁰Cabe recordar que la denominación del jefe de gobierno puede variar dependiendo del país que se trate, así se nombrará en Alemania: canciller; España, presidente; Inglaterra, primer ministro.

más órganos constitucionales, para facilitar el desarrollo armónico de sus tareas.¹⁰⁴ Su designación puede darse por diversos métodos:

- a) designación hereditaria;
- b) elección por sufragio popular;
- c) elección por un Colegio electoral;
- d) elección por el parlamento;
- e) designación por el primer ministro.

Ahora bien, al lado del jefe de Estado se encuentra el jefe de gobierno que, dependiendo del sistema o régimen de que se trate, puede ser presidente del Consejo o primer ministro. En él recaen las funciones de dirigir la política interior del Estado y para ello cuenta con el gobierno o gabinete, del cual será la cabeza. En un sistema presidencial el Poder Ejecutivo se concreta en una persona como titular de un órgano monocrático que podría considerársele como un "monarca elegido".

A esta persona o titular se le denominará Presidente de la República, –en el caso de México–, y en él recaen ambas funciones, las de jefe de Estado y jefe de gobierno, y para su mejor desempeño se auxiliará de un gabinete.

En el artículo 80 constitucional se dispone que:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Aquí se observa la primera característica del sistema presidencial: un solo individuo.

Respecto a la elección del Presidente, de acuerdo con el artículo 81 de la propia Constitución: "...será directa y en los términos que disponga la ley electoral".

En este artículo se localiza una segunda característica, la jefatura se transmite mediante una elección directa y no por vía hereditaria como ocurre en el caso de las monarquías, y ésta se complementa con lo que

¹⁰⁴Aunque en muchos casos se considera al jefe de Estado como mero dirigente de los protocolos.

establece el artículo 83 constitucional: "El Presidente entrará a ejercer su encargo... y durará en él seis años..."

Así pues, el cargo tampoco es desempeñado de manera vitalicia, sino por el contrario, está sujeto a un mandato fijo, que por lo regular fluctúa entre los cuatro a ocho años.

Gabinete

El gabinete es el conjunto de altos funcionarios –llamados también ministros o secretarios de Estado según sea el caso–, en quienes recae la responsabilidad de coadyuvar en la función ejecutiva del Estado, al frente de las carteras, jefaturas o departamentos que les han sido confiados.

El gabinete por lo general en un régimen parlamentario está encabezado por el jefe de gobierno; que en las más de las veces pertenece al partido mayoritario y quienes lo conforman también son parlamentarios. De ahí que sea el parlamento el encargado de llevar a cabo la política interior de un país, es decir, de conducir el gobierno.

En un sistema presidencial el gabinete se considera un mero auxiliar del jefe de Estado –Presidente–, verbigracia: en Estados Unidos el gabinete no se encuentra contemplado en el texto constitucional.¹⁰²

En México el gabinete está conformado por los titulares de las secretarías de Estado, y el fundamento constitucional para su nombramiento y remoción lo encontramos en el artículo 89, fracción II, como una de las facultades que debemos considerar como exclusivas del Presidente:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho,...

Los secretarios de despacho tendrán a su cargo los negocios del orden administrativo de la Federación [art. 90 constitucional], son responsables de los actos materialmente legislativos del Presidente de la República, pues de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución:

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe

¹⁰²Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, op. cit., p. 397.

de departamento administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos.

Por otro lado tienen la obligación de rendir cuentas al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos y de comparecer cuando cualquiera de las cámaras del Congreso los cite para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades como lo estipula el artículo 93 de la ley fundamental.

A pesar de lo arriba señalado, en el actual sexenio se observa que efectivamente como lo apunta García-Pelayo, las secretarías de Estado ya no son la única ni principal fuente de asesoramiento político del Presidente, pues si nos remitimos al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encontramos en el listado que da de las secretarías de Estado a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.¹⁰³

A decir de Carla Huerta Ochoa, el “gabinete” es una institución extraconstitucional, que no está regulada en la Constitución ni en la ley, y que tiene su origen en el sistema parlamentario.

En México se refiere a la reunión de los principales colaboradores del presidente que lo asesoran. [...] se encuentran mencionados individualmente en diversos preceptos constitucionales [...] Cuando se habla del gabinete ampliado o expandido se incluye a los directores de organismos descentralizados; sin embargo, éstos no forman parte del Poder Ejecutivo, dependen de él, son empleados públicos nombrados por el presidente y generalmente ejercen funciones administrativas.¹⁰⁴

¹⁰³La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal tiene a su cargo entre otras las siguientes funciones: Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende; someter a su consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y darle opinión sobre dichos proyectos; Dar opinión sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente; prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias, entre otras. Artículo 43, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁰⁴Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, 1998, p. 143.

Son responsables políticamente ante el Congreso de la Unión, toda vez que son sujetos de juicio político tal y como lo señala el artículo 110 constitucional.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político... los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, ...los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

De lo anterior pudiéramos afirmar que, aun cuando la propia Constitución –con relación a los miembros que integran el gabinete– señala la forma en cómo serán nombrados y removidos, sus funciones, obligaciones y responsabilidad ante el Congreso, no establece ninguna disposición expresa que defina o regule concretamente al gabinete.

Régimen de responsabilidad del Ejecutivo

El Presidente de la República en su función monocrática de jefe de Estado y jefe de gobierno, no es políticamente responsable ante el Poder Legislativo y únicamente durante el tiempo de su encargo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (art. 108 constitucional).

Facultades del Presidente de la República

Facultades constitucionales

El depositar el Poder Ejecutivo en una persona –para nuestro caso Presidente de la República– implica también depositar o estar a cargo de la función administrativa, que conlleva a la ejecución de los actos emanados del Poder Legislativo, que son los que le indicarán las reglas y normas a seguir para realizarlos. Sin embargo, en México no solamente se le deja a cargo de funciones administrativas sino también de funciones de tipo legislativo y en cierto modo judiciales.

Para ejercer esas funciones se le deben otorgar las facultades necesarias para llevarlas a cabo, y aunque algunas de las facultades del Presidente se encuentran dispersas en los diversos artículos de la Ley fundamental y leyes secundarias, el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos agrupa las principales.

Empezaremos con las facultades administrativas. Dentro de éstas encontramos las de nombramiento, por medio de las cuales el Presidente controla al aparato gubernamental como es de observarse en las fracciones II a V y XVIII, donde se establece el nombramiento de:

Ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, empleados superiores de Hacienda; ministros de la Suprema Corte de Justicia. Todos sujetos a la aprobación del Senado.

Dentro de estas facultades está una de las principales y por la que se caracteriza el sistema presidencial, que es la facultad para integrar el gabinete y se encuentra regulada por la fracción II como ya lo comentamos anteriormente, pero además de ésta, dentro de dicha fracción, también se alberga la facultad para:

Artículo 89. ..., remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Otro tipo de facultades son las financieras –pues recordaremos que quien conduce las finanzas del país es el Ejecutivo–, y éstas se derivan de los artículos 73 fracción VIII y 74, fracción IV, que le indican que puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, y sobre la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la iniciativa de Ley de Ingresos, respectivamente, siendo esta última también de carácter legislativo y además exclusiva del Presidente de la República.

Se puede observar que también encontramos facultades de tipo social, cuando se le otorgan atribuciones por ejemplo, en materia educativa, tal y como lo señala el artículo 3o. constitucional en su fracción III, cuando estipula: que el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República.

Ahora veamos las facultades legislativas. Éstas están contempladas en los artículos 71, con el que se le otorga el derecho de iniciar leyes; el artículo 72 inciso b) y c), en el que se encuentra una facultad de control o con-

trapeso hacia el Poder Legislativo, que es la del veto, figura mediante la cual puede hacer observaciones a las leyes aprobadas por el Congreso. Aquí decimos que podemos calificarla como de control porque obstaculiza el trabajo de los legisladores, cuando considera que las normas aprobadas por éstos no son adecuadas, resultan inoperantes y muchas de las ocasiones como mera decisión política; sin embargo, este control tiene su contrapeso, al poder ser superado en cada una de las cámaras por las dos terceras partes de sus miembros.

Es de observarse que el veto tiene también sus limitantes expresamente establecidas pues no todas las resoluciones del Congreso pueden ser vetadas, tal como lo disponen los artículos 72, inciso j) y 77 constitucionales.

Siguiendo con las facultades de tipo legislativo, encontramos una exclusiva de este Poder y que también forma parte de las financieras que es la señalada por el artículo 74, fracción IV y se refiere a la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación.

Una importante facultad legislativa es la reglamentaria, regulada por el artículo 89, fracción I, aunque supeditada a las leyes que expida el Congreso, pues la misma fracción señala: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa, a su exacta observancia".

También encontramos la facultad de celebrar tratados internacionales prevista en los artículos 76, fracción I; 89, fracción X y 133 constitucionales. Mediante esta facultad el Ejecutivo ejerce su función de representante de la nación en la política exterior cuando celebra los convenios o tratados internacionales con otros estados. En esta facultad interviene el Poder Legislativo, por medio de la Cámara de Senadores, quien es la que aprueba el instrumento.

Esta facultad es un buen ejemplo de pesos y contrapesos de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se convierten en una medida de control, al limitar al Legislativo –valga la expresión– en su función legislativa, pues debe de sujetarse a lo dispuesto por estos tratados en el momento de expedir leyes en las materias de que se traten. Pero por otro lado, el Legislativo controla al Ejecutivo, evitando que se impongan disposiciones que afecten al país, por contrariar los ordenamientos jurídicos en vigor, al no ser aprobados por el Senado.

Dentro de las facultades legislativas del Presidente también encontramos las facultades legislativas extraordinarias, establecidas en los artículos 29, 131, segundo párrafo, y 73, fracción XVI bases 2a. y 4a. que, como en algunos de los casos anteriores están sujetas a revisión, autorización o aprobación del Congreso.

En otro ámbito se localizan las facultades judiciales, las que ejerce el Presidente en los casos de indulto o amnistía, pero a pesar de corresponder al Presidente de la República, no las puede llevar a cabo sin la aprobación del Poder Legislativo (art. 73, fracción XXII).

Finalmente, dentro de las atribuciones del titular del Ejecutivo, están las de carácter militar, toda vez que es considerado jefe de las fuerzas armadas (fracciones VI y VII) y además cuenta con el poder de declarar la guerra, en el que podemos apreciar una relación de cooperación o control recíproco con el Poder Legislativo en el ejercicio de esta última atribución, al tener que expedir este último una ley exclusiva para esa circunstancia.

Facultades metaconstitucionales

Las facultades metaconstitucionales son aquellas que no se contemplan en la Constitución y van más allá de ésta.¹⁰⁵ Estas facultades se le atribuyen al Poder Ejecutivo en un sistema presidencial y, sobre el particular, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, apuntan que prefieren llamarles “poderes *de facto*” de los cuales señalan que:

Estos poderes son consecuencia natural del enfoque metodológico que actualmente emplea el derecho constitucional, el cual no se contenta sólo con examinar de qué manera está normada en el texto escrito cualquier institución de gobierno o política, sino se interesa por averiguar también cómo funciona dicha institución en la práctica, así como por relacionarla con el contexto social, fuerzas políticas y grupos de presión que le rodean.¹⁰⁶

¹⁰⁵Leobardo Sánchez López *et al.*, *Presidencialismo y parlamentarismo*, ponencia presentada en el Foro “Estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en el Estado de Nayarit, coordinado por la Comisión de Estudios Legislativos de Nayarit, tomado de la página en internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/comelegs/inicio/PonenEdos/Nay/17-012.html>

¹⁰⁶Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, *op. cit.*, p. 726.

Y más adelante comentan que en el caso mexicano, estos poderes fácticos no se encuentran contemplados ni en la Constitución ni en las leyes, pero que se derivan de prácticas reconocidas o de la propia realidad política del país.

Así pues a decir de Jorge Carpizo¹⁰⁷ –y los demás autores concuerdan con él– fuera de las facultades que la Constitución Política y leyes ordinarias le confieren al Presidente de la República, una facultad metaconstitucional que de hecho ejercía el Presidente era nombrar a los gobernadores de los estados y a los principales presidentes municipales, a los senadores y a la mayoría de los diputados, ya que él determinaba en última instancia quiénes serían los próximos candidatos al poder.

Cabe aclarar que esto sucedía en su totalidad hasta antes del año 2000, cuando aún el PRI se encontraba como partido hegemónico. Una vez que en México se viven elecciones en las que se presenta la pluralidad, podemos considerar que en ese sentido la facultad de nombramiento o designación para esos cargos estratégicos se debilitó.

El Poder Legislativo

Al definir al Poder Ejecutivo señalamos que poder deriva del latín *potere*, que significa poder, imponerse, capacidad. Ahora bien, “La palabra *legislativo*, proviene del latín *legislator*. 1. Es un adjetivo que se aplica al derecho o potestad de hacer leyes. 2. Aplícase al cuerpo o código de leyes. Poder Legislativo, es aquel en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes.”¹⁰⁸

En cualquier sistema de gobierno la principal función del Poder Legislativo es hacer las leyes, sin embargo, también ejerce la función de control, financiera o presupuestaria, administrativa, de orientación o dirección política y jurisdiccional.¹⁰⁹

¹⁰⁷Jorge Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI editores, 1999, p. 121.

¹⁰⁸*Diccionario universal de términos parlamentarios*, op. cit., pág. 751.

¹⁰⁹Algunos autores como Francisco Berlín Valenzuela, además de estas funciones agregan la función representativa, la deliberativa, la electoral, la de indagación, la de comunicación y la educativa. Véase Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

1. Función legislativa. Consiste en que el parlamento –en el caso de México: Congreso– o sus cámaras, formulan o producen, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas.¹¹⁰

El proceso al que nos referimos se encuentra regulado por los artículos 71, en relación con el artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ) y 72 constitucionales; el primer artículo establece los sujetos que tienen facultad para iniciar leyes y decretos y son:

- Presidente de la República.
- Diputados y senadores al Congreso de la Unión.
- Los legisladores locales de los estados.
- Además de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que puede presentar iniciativas de leyes y decreto en materias relativas al Distrito Federal.

El artículo 72 señala específicamente el proceso legislativo ordinario que consta de siete etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia. En la etapa de la sanción el Ejecutivo tiene un importante instrumento para controlar al Congreso en su función legislativa: el veto.¹¹¹

2. Función financiera o presupuestaria. Es la facultad que tiene el parlamento para establecer contribuciones que tengan por objetivo el bienestar general.¹¹² Consideramos que ésta va de la mano con la función legislativa en el momento de que el Congreso expida leyes de carácter fiscal, y también cuando la Cámara de Diputados de manera exclusiva aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación y, de manera sucesiva con el Senado la Ley de Ingresos.

¹¹⁰Susana Thalia Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, op. cit., p. 216.

¹¹¹Para consultar un estudio sobre el veto véase Jorge González Chávez, Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo, *El veto. Análisis del artículo 72, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Antecedentes y derecho comparado*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Servicio de Investigación y Análisis, DPI-33, diciembre de 2004.

¹¹²Susana Thalia Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, op. cit., p. 227.

3. Función administrativa. Esta función se realiza cuando se llevan a cabo actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, y que ejecutan una ley como designaciones, aprobaciones o nombramientos de altos servidores públicos que puedan ser propuestos por el Presidente de la República.¹⁴³

4. Función de control. La función de control la llevan a cabo los parlamentos a través de diversos actos tales como: comprobar, inspeccionar, registrar, revisar, analizar o examinar la actividad que realiza el gobierno, es decir, lleva a cabo el control político.¹⁴⁴

5. Función de orientación o dirección política. Se refiere a la participación del Congreso en la determinación de los objetivos de la política nacional y en la selección de los instrumentos para alcanzarla.¹⁴⁵

6. Función jurisdiccional. Se lleva a cabo cuando se realizan actos que crean circunstancias particulares, concretos, individuales, que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho o que culminan con una resolución del Congreso la cual es inatacable.¹⁴⁶ En este caso nos referimos al juicio político y a la declaración de procedencia.

Hay autores que a estas funciones las ven desde un punto de vista de control hacia el Poder Ejecutivo. A estas funciones, se les ha llamado control legislativo; el control legislativo “es un control continuado que se efectúa en los términos que la Constitución determina, y que se realiza principalmente a través de la función legislativa del Poder Legislativo”.¹⁴⁷

Nosotros consideramos que: el control legislativo es aquel que realiza un parlamento o el Poder Legislativo a través de las funciones, que la propia Ley Fundamental le señala. Por otro lado encontramos que la autora Carla Huerta Ochoa, sobre el particular apunta:

El fundamento del control legislativo se encuentra en la Constitución. Las principales funciones de control respecto del Poder Ejecutivo se

¹⁴³*Ibidem*, p. 229.

¹⁴⁴*Ibidem*, p. 233.

¹⁴⁵*Ibidem*, p. 239.

¹⁴⁶*Ibidem*, p. 241.

¹⁴⁷Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, op. cit., p. 120.

establecen en los artículos 73 y 74, así como en las leyes orgánicas del Congreso de la Unión y de la [Entidad de Fiscalización¹⁴⁸ Superior de la Federación].¹⁴⁹

Y más adelante señala, citando a José Trinidad Lanz Cárdenas, que el control legislativo atendiendo al caso de México se clasifica en:

A. El control de legislación, el cual comprende la implementación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos;

B. El control presupuestal, que abarca tanto la aprobación inicial como la verificación de la cuenta anual; y

C. El control político. Éste se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre su desempeño, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública federal.¹²⁰

Con lo anterior corroboramos que, al ejercer sus funciones, el Poder Legislativo lleva a cabo un control sobre el Poder Ejecutivo, de esta manera podríamos decir que no le permite extralimitarse en el ejercicio de sus atribuciones. Carla Huerta Ochoa afirma que el Ejecutivo ha recurrido a múltiples atribuciones extraconstitucionales o facultades metaconstitucionales a las que ya líneas arriba nos hemos referido.

A continuación veremos cómo está estructurado el Poder Legislativo en México y analizaremos sus principales funciones de acuerdo con lo anteriormente señalado.

¹⁴⁸Cabe señalar que con las reformas de diciembre de 2000, se abroga a la Contaduría Mayor de Hacienda y se crea la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

¹⁴⁹Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, op. cit., p. 128.

¹²⁰*Ibidem*, pp. 128-129.

Desde los inicios del México independiente, en el Poder Legislativo ha predominado el sistema bicameral, es decir, se ha conformado por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, con excepción del periodo regido por la Constitución de 1857, durante el cual se estableció un Poder Legislativo unicameral pues únicamente se contempló a la Cámara de Diputados,¹²¹ debido a que el Constituyente de esa época encontró al Senado como un freno, como un obstáculo para el buen funcionamiento del Congreso, como se señaló en el dictamen que del Proyecto de Constitución elaborara aquel honorable Constituyente:

¿Qué ha sido el senado en nuestro régimen político, especialmente en sus últimos días?... No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron las instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte de la conspiración. Distante del generoso pensamiento de dar treguas, para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pretensiones a una superioridad exclusiva. ¿No vimos con escándalo y en los momentos mas críticos, en los más serios peligros de la situación, ir y venir tantas veces de la una á la otra cámara, los proyectos de ley mas urgentes y las ideas más saludables, sin que el senado cediese nunca de su propósito de disolver la República?¹²²

No es sino hasta las reformas hechas al artículo 51 de dicha Constitución en 1874,¹²³ cuando se establece nuevamente el Senado, al disponer:

¹²¹Aunque no se le contempló con ese nombre pues el artículo 51 de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, originalmente decía: "Se deposita el Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión."

¹²²Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1999*, op. cit., p. 544.

¹²³Reformas del 13 de noviembre de 1874.

Artículo 51. El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Constitución de 1917, respeta esta reforma para seguir hasta la fecha funcionando con el sistema bicameral, como se verá enseguida.

Conformación del Poder Legislativo mexicano

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Ahora de manera comparativa veremos en el siguiente cuadro cómo están integradas cada una de ellas, cuáles son los requisitos para ser electo diputado o senador, cómo se eligen los derechos y obligaciones de sus miembros, así como los periodos de sesiones en que llevan a cabo sus funciones.

Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
<ul style="list-style-type: none">• Se compondrá de 500 representantes de la nación electos en su totalidad cada tres años (art. 51 C).	<ul style="list-style-type: none">• Se integrará por 128 senadores, y se renovará en su totalidad cada seis años (art. 56).
Forma de elección (arts. 52, 53, 56, 57C) ¹²⁴	
<ul style="list-style-type: none">• 300 diputados serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; su demarcación territorial será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados.• 200 diputados serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales, que constituirán en el país.• Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.	<ul style="list-style-type: none">• Se elegirán 64 senadores, dos por cada estado y el Distrito Federal según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría (32).• 32 senadores serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.• Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

¹²⁴Para efectos de estos cuadros se entiende por "C" a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Requisitos (arts. 55, 58, 59, 60 C)

Los requisitos que se requieren para ser diputado son:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
 - II. Tener 21 años cumplidos.
 - III. Ser originario del estado o vecino de él.
 - IV. No estar en servicio activo en el ejército, ni tener mando de policía.
 - V. No ser secretario, ni subsecretario, ni ministro.
- Los gobernadores, secretarios de gobierno, magistrados, jueces federales o del estado no podrán ser electos.
- VI. No ser ministro de algún culto religioso.

- Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

No podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los suplentes sí lo pueden con el carácter de propietario, si no estuvieren en ejercicio. Los propietarios no lo podrán ser con el carácter de suplentes. El Instituto Federal Electoral declarará la validez de las elecciones y otorgará las constancias.

Derechos y obligaciones (arts. 61 al 64C)

- Son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.
- El presidente de cada cámara velará por el respeto al fuero constitucional y por la inviolabilidad del recinto.
- Durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados, sin licencia previa de la Cámara.
- Deberán concurrir a las sesiones, si no lo hacen por 30 días al inicio de la Legislatura, se entiende que no aceptan el cargo.

Si faltaren 10 días consecutivos, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato. En ambos casos se llamará al suplente.

Incurrirán en responsabilidad si habiendo sido electos no se presentan a desempeñar el cargo.

- Si no se concurre a una sesión, sin causa justificada no se tendrá derecho a la dieta de ese día.

Periodo de sesiones (arts. 65 al 67C)

- El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo.
- El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo (art. 83), en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril. Si no hay acuerdo de las cámaras resolverá el Presidente de la República.
- El Congreso o una sola de las cámaras se reunirá en sesiones extraordinarias, cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; sólo se ocuparán de los asuntos que exprese la convocatoria.

Facultades generales y exclusivas

Facultades del Congreso de la Unión

Son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos cámaras. Esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas, en su mayor parte, en la enumeración que de ellas hace el artículo 73 constitucional, pero en varios otros preceptos constitucionales, hay dispersas otras facultades de esta primera clase.¹²⁵

En el siguiente cuadro se presentan las facultades del Congreso por materia:

Materia	Artículo constitucional
Hacienda	73 frac. VII, VIII, XXIX, XXIV
Comercio entre estados	73 frac. IX
Guerra	73 frac. XII, XIV, XV
Salubridad general	73 frac. XVI
Seguridad pública	73 frac. XXI, XXII, XXIII
Seguridad nacional	73 frac. XXIX-M
Educación	73 frac. XXV
Límites de los estados	73 frac. I, III, IV, V
Facultades establecidas como federales	73 frac. X, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, XXIX-G, XXIX-I
Derecho marítimo	73 frac. XIII
Nacionalidad	73 frac. XVI
Vías generales de comunicación	73 frac. XVII
Moneda	73 frac. XVIII
Terrenos baldíos	73 frac. XIX
Servicio exterior	73 frac. XX
Presidencia de la República	73 frac. XXVI, XXVII
Símbolos patrios	73 frac. XXIX-B
Asentamientos humanos	73 frac. XXIX-C.
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	73 frac. XXIX-H.
Empleos públicos federales	73 frac. XI.
Deporte	73 frac. XXIX-J
Pesca y acuacultura	73 frac. XXIX-L

¹²⁵Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, 32a ed., Editorial Porrúa, 1998, p. 295.

(Continuación)

Materia	Artículo constitucional
Facultades implícitas	73 frac. XXX
Permiso al Presidente para ausentarse	88
Administración pública federal	90
Responsabilidad de los servidores públicos	109
Distrito Federal	122 A.
Ley orgánica	70
Reformas o adiciones a la Constitución	135

Facultades comunes de cada una de las cámaras

Estas facultades, sin ser exclusivas de cada Cámara, cada una las ejerce separadamente y su ejercicio se agota en la Cámara respectiva.

Las atribuciones están contenidas en el artículo 77, así como en el segundo y tercer párrafos, del artículo 93 y se refieren a las resoluciones económicas que dicta cada Cámara con relación a su régimen interior; a la comunicación que mantienen las cámaras entre sí y con el Ejecutivo de la Unión por medio de las comisiones de su seno; al nombramiento de los empleados de su secretaría y a hacer el reglamento interior de la misma; expedir la convocatoria a elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Respecto al artículo 93 constitucional aunque se encuentra contemplado en el capítulo que regula al Poder Ejecutivo, es un claro ejemplo de las atribuciones que se encuentran dispersas, y faculta a cualquiera de las cámaras para citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Asimismo, el artículo alberga la facultad de ambas cámaras para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Además señala que los resultados de esas investigaciones las conocerá el Ejecutivo federal.

Núm. de artículo	Disposición constitucional
77	Cada una de las cámaras puede sin la intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. II. Comunicarse con la legisladora y con el Ejecutivo, por medio de comisiones de su seno. III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma sin intervención de la otra. IV. Expedir convocatoria para sesiones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. Las vacantes de representación proporcional serán cubiertas por el que siga en el orden de la lista regional respectiva.
93	Citar a los secretarios de Estado, procurador general de la República, directores y administradores de los organismos descentralizados para que informen sobre sus respectivos ramos. Integrar comisiones para investigar el funcionamiento del sector paraestatal.

Facultades exclusivas de cada una de las dos cámaras

“Son las que se ejercitan separada pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara”.¹²⁶ Las facultades exclusivas de cada Cámara las encontramos reguladas por los artículos 74 y 76 constitucionales, pero algunas otras se encuentran dispersas como veremos a continuación:

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	
Núm. de artículo	Disposición constitucional
41, frac. III, párrafo 4	El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del IFE serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a propuesta de los grupos parlamentarios. También se nombrarán a los suplentes.
74, frac. I	Expedir el bando solemne para dar a conocer la declaración de Presidente electo.
Frac. II	Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.
Frac. IV	Examinar, discutir, en su caso modificar y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación. Revisar la cuenta pública con apoyo de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (art. 79).
V	Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos (art. 111). Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos (art. 109) y fungir como órgano de acusación (art. 110).

¹²⁶Idem.

(Continuación)

Núm. de artículo	Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados Disposición constitucional
75	Aprobar el Presupuesto de Egresos, señalando la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley.
79, frac. IV	Designar al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Con relación a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se encuentran las siguientes:

Núm. de artículo	Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores Disposición constitucional
76, frac. I	Analizar la política exterior, desarrollada por el Ejecutivo federal. Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.
Frac. II	Ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo federal del procurador general de la República, ministros, empleados superiores de Hacienda, coroneles y jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea.
Frac. III	Autorizar al Presidente para que pueda permitir la salida de tropas fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras extranjeras, por más de un mes, en aguas mexicanas.
Frac. IV	Dar su consentimiento para que el Presidente pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados.
Frac. V	Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, llegado el caso nombrarle un gobernador provisional, cuyo nombramiento se hará con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes.
Frac. VI	Resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o se haya interrumpido el orden institucional mediante un conflicto de armas.
Frac. VII	Erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos (esta facultad se relaciona con el art. 110).
Frac. VIII	Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República (art. 96), así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia.
Frac. IX	Nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.
102B	Elegir presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a los 10 consejeros que integran su Consejo Consultivo.

Facultades del Congreso de la Unión como Asamblea única

“Son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos cámaras, reunidas en una sola asamblea”.¹²⁷ Los artículos constitucionales que reglamentan estas facultades se refieren a la relación con el titular del Poder Ejecutivo, ya que tratan del informe que debe rendir el Presidente de la República; del nombramiento del Presidente interino o sustituto; de la renuncia y la protesta al tomar posesión del cargo. Dichos artículos son los siguientes:

Facultades del Congreso de la Unión como Asamblea única	
Núm. de artículo	Disposición constitucional
69	A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito.
84	Constituirse en Colegio electoral y nombrar un Presidente interino si la falta absoluta del Presidente ocurre en los dos primeros años del periodo respectivo. Si ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo designar al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo.
85	Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Presidente electo o la elección no estuviese hecha el 1o. de diciembre, el Congreso designará un Presidente interino. Si la falta del Presidente fuese temporal designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.
86	El cargo del Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión.
78	El Presidente al tomar posesión de su cargo, protestará ante el Congreso de la Unión.
93 primer párrafo	Recibir de los secretarios de despacho, el informe del estado que guardan sus respectivos ramos.

Facultades de la Comisión Permanente

La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión, que funcionará en los recesos de éste, es decir, una vez que hayan terminado los periodos de sesiones ordinarios o extraordinarios, carece de facultades tanto para legislar, como de control del Ejecutivo; en general sus atribuciones son de carácter administrativo, relativas a nombramientos y licencias.

¹²⁷*Ibidem*, p. 296.

Los artículos constitucionales que regulan las atribuciones de la Comisión Permanente son:

Núm. de artículo	Facultades de la Comisión Permanente Disposición constitucional
78	Composición 37 miembros: 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones.
78	Duración Funcionará durante los recesos del Congreso de la Unión.
78	Atribuciones Uso de la Guardia Nacional. Recibir la protesta del Presidente de la República. Recibir nuevas iniciativas y proposiciones y turnarlas a las comisiones. Convocar a sesiones extraordinarias (art. 67). Otorgar o negar ratificación de la designación del procurador general de la República. Conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar Presidente interino (art. 85). Ratificar nombramientos de ministros agentes diplomáticos, empleados superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.
29 37, C, fracs. II, III y IV 44, frac. III	Suspensión de garantías. Casos de pérdida de la ciudadanía mexicana por no solicitar permiso. El presidente y los consejeros electorales del Consejo General del IFE, son elegidos por la Cámara de Diputados o en sus recesos, por la Comisión Permanente.
69	El presidente de la Comisión Permanente en la apertura de las sesiones extraordinarias informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.
72, j) 74, IV	Expedir el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias. Ampliación del plazo para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos, del proyecto de Presupuesto de Egresos y de la Cuenta Pública.
76, V	Nombrar gobernador en los casos de desaparición de poderes de un estado.
84 y 85	En caso de falta absoluta del Presidente de la República nombrar presidente provisional y convocar a sesión extraordinaria para que se designe el interino o sustituto, según sea el caso.
87	Tomar protesta al Presidente al tomar posesión de su cargo.
88	Dar permiso al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional.
99, frac. IX, párrafo 4	Elegir a los magistrados electorales de la Sala superior en los recesos de la Cámara de Senadores.

(Continuación)

Núm. de artículo	Facultades de la Comisión permanente Disposición constitucional
102, B	Elegir a los consejeros y al presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en los recesos de la Cámara de Senadores.
135	Hacer el cómputo de los votos de las Legislaturas de los Estados y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución.

El Poder Judicial

Poder [véase *Supra*, Poder Ejecutivo]. Judicial deriva del latín *judicialis*, relativo a los jueces.¹²⁸

Poder Judicial¹²⁹ es el que ejerce la administración de justicia en el territorio del Estado soberano del que forma parte. En el estado de derecho democrático de división de poderes, el Poder Judicial es el conjunto de órganos encabezado por un tribunal supremo –Suprema Corte de Justicia–, cuyas funciones son dirimir las controversias derivadas de la interpretación de la ley y resolver sobre la constitucionalidad de éstas; se integra por órganos de competencia jurisdiccional o de impartición de justicia y por órganos de competencia constitucional, es decir, de control constitucional.

En México, el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia,¹³⁰ en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito; su administración, vigilancia y disciplina con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal (art. 94 constitucional); sus ámbitos de competencia los fija la propia Constitución y las leyes en la materia.

Dentro de un sistema de gobierno es importante el rol que desempeña el Poder Judicial como “controlador”, ejerciendo funciones de control constitucional con el objeto de solucionar los conflictos entre los legisladores y el Poder Ejecutivo. Los mecanismos empleados en estos conflictos han

¹²⁸ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 750.

¹²⁹ *Idem*.

¹³⁰ La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de 11 ministros y funciona en pleno o en salas.

sido: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad reguladas por el artículo 105 de la Ley Fundamental.

La controversia constitucional

A la controversia constitucional se recurre cuando existe la necesidad de desahogar diferencias entre órganos del poder de cualquiera de los tres niveles de gobierno que existen en México (federal, local o municipal). Con respecto a la acción de inconstitucionalidad debemos señalar que es un instrumento utilizado por las minorías parlamentarias para impugnar las leyes o decretos aprobados por el mismo órgano al que pertenece, resolviendo de esta manera los conflictos que surgen entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.¹³⁴

La acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.¹³²

CONSIDERACIONES

Después de analizar el sistema de gobierno mexicano, nos ha quedado claro que la aplicación de la teoría de la división de poderes es bastante notoria en el presidencialismo mexicano, pues ésta no se refiere a la existencia de tres órganos, sino de tres funciones: la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la judicial, con la predominación pero no con la exclusividad de ellas para cada uno de los Poderes de la Unión, es decir, tienen funciones específicas pero comparten una función más, relativa a la de los otros¹³³ tres Poderes de la Unión. En México el Poder Legislativo lleva a cabo funciones formalmente legislativas –por la autoridad de donde provienen– pero materialmente ejecutivas, judiciales y también legislativas, *verbigracia*:

¹³⁴Miguel Carbonell, *Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México*, documento localizado en la siguiente página en Internet: http://www.kas.org.ar/Contribuciones/Numeros_Anteriores/032002/1_Miguel_Carbonell.pdf

¹³²Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del Poder Político*, op. cit., p. 171.

¹³³*Ibidem.*, p. 33.

Para el caso de la responsabilidad política de un servidor público (secretario de Estado) el Poder Legislativo ejercerá una función formalmente legislativa por los actos que emanan directamente de él, pero materialmente judicial porque llevará a cabo un juicio político que requiere de un procedimiento en el que se conformará como sección instructora, jurado y dictará una resolución que implica una sanción o absolución.

Un claro ejemplo para el Poder Ejecutivo es cuando ejerce la facultad reglamentaria, el acto es formalmente ejecutivo o administrativo porque emana directamente de este poder, pero materialmente legislativo por tratarse de la creación de un reglamento. Otro caso sería el señalado por el artículo 29 constitucional cuando haya necesidad de ejercer las facultades extraordinarias para que haga frente a situaciones de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro.

No obstante la delimitación de funciones, facultades o atribuciones, encontramos también un marcado control de poderes sobre todo del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, lo que nos aventura a señalar que contamos con un sistema de gobierno tendiente a la predominación del Legislativo y por lo tanto encaminado al sistema semipresidencial.

Quizás durante la predominación del partido hegemónico, no se habían evidenciado estos mecanismos, por no haber sido necesaria su aplicación, debido a que el Congreso contaba con la mayoría absoluta de los miembros integrada por militantes del mismo partido del Presidente de la República, lo que llevaba a que todos los actos de uno y otro poder se pasaran sin la necesidad de discusiones, consensos o concertaciones, tal es el caso de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1985, mismo que fuera presentado el 23 de noviembre de 1984 –pasándose de la fecha límite [15 de noviembre] que marcaba la Constitución para su presentación en su artículo 74, fracción IV– y cuya discusión y aprobación se llevó a cabo hasta el día 28 de diciembre.¹³⁴

Con respecto a las tendencias para establecer un sistema semipresidencial, contamos ya con algunas bases para implantarlo, sólo que en un país tan tendiente a la “ambición por el poder”, es necesario llevar a cabo estudios de todo tipo (jurídicos, históricos, políticos, económicos, sociales, etcétera), con el objeto de adoptar adecuadamente las figuras e institucio-

¹³⁴*Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, LII Legislatura, Año Legislativo III, Periodo Ordinario, tomo III, núms. 28 y 48, 23 de noviembre y 28 de diciembre, México, 1984.

nes que lo conformen y conocer el posible impacto que puede causar para que éste sea en beneficio de la nación. El hecho de empezar a aplicar y ejercer los mecanismos, los pesos y contrapesos que la propia Constitución les otorga a los Poderes de la Unión, el partearguas de 1997 con un gobierno dividido, y con un ejercicio de democracia no visto por décadas en México, nos lleva a considerar enormemente el posible y no lejos establecimiento de un nuevo sistema de gobierno.

Capítulo 3

El sistema presidencial en el derecho comparado en Latinoamérica

Ahora veremos qué figuras de corte parlamentario han sido establecidas en algunos estados de Latinoamérica, y qué los puede calificar como sistemas diversos al presidencial que es el sistema por excelencia establecido en el continente, con excepción de Canadá que está incorporado a la Common Wealth Británica.¹³⁵

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Las principales características de los sistemas presidenciales son las siguientes:

- Un Poder Ejecutivo unipersonal en donde el jefe de Estado y el jefe de gobierno se depositan en la misma persona: el Presidente.
- El Presidente es electo directamente por el pueblo y se desempeñará en el cargo por tiempo limitado.
- El Presidente no puede disolver al Congreso.
- El titular del Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de nombrar y remover libremente a los integrantes de su gabinete.
- Ni el Presidente ni sus secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso o del Poder Judicial.

¹³⁵Canadá al igual que Australia forman parte de la llamada Common Wealth del Reino Unido. En estos países de corte parlamentario el Poder Ejecutivo está conformado de una manera muy peculiar, existe un gobernador general, que funge como jefe de Estado y representante de la corona inglesa, y un primer ministro (jefe de gobierno) encargado de la política interior del país. Véase Pedro Aguirre (coordinador de la colección), *Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Canadá, México*, IFE, Instituto Federal Electoral, 1999.

- Las facultades o poderes del Presidente pueden ser amplios o limitados.
- La división de poderes es marcada.
- El Presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría absoluta en el Congreso.

Esta última característica se presentó en México a partir de 1997, cuando el entonces partido hegemónico perdió la mayoría absoluta en el Congreso, dando paso a una composición plural en la Cámara de Diputados.

Diversos autores sostienen la tesis que la falta de la mayoría absoluta, genera escenarios de anarquía parlamentaria que se traducen en una falta de consenso, como consecuencia, las iniciativas de reforma presentadas por el Ejecutivo federal o por los grupos parlamentarios no son aprobadas con la rapidez que demanda la sociedad. Contraria a esta postura, afirmo que la falta de la mayoría absoluta obliga a los legisladores a realizar un intenso trabajo de cabildeo para alcanzar los consensos necesarios para aprobar las reformas jurídicas que demanda la nación para su modernización.

El sistema presidencial implementado en México y en América Latina contiene las nomenclaturas propias del modelo norteamericano. Sin embargo, cada nación le ha adherido características que lo hacen único.

Estas particularidades han generado dos corrientes críticas: la de los que se inclinan en señalar que dichas características cuentan con matices de otro sistema, principalmente el parlamentario, y por el contrario la de los que afirman que sólo son una modalidad dentro del propio sistema.

Con el objeto de tener un acercamiento más fidedigno de los sistemas parlamentarios en el mundo, a continuación señalaremos en qué consisten algunas de las figuras que se han adherido, y de las cuales casi todas tienen sus orígenes en el sistema parlamentario.

Moción de censura

También conocida como voto de censura, consiste en la expresión de desconfianza de parte del parlamento hacia el gobierno, por considerar que este último, no está cumpliendo eficientemente con sus funciones. Generalmente lo interpone la oposición. En España el Congreso de los Diputados

exige la responsabilidad política del gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. En Francia que como recordamos tiene un sistema semipresidencial, cuando la Asamblea Nacional adopta una moción de censura o desaprueba el programa o una declaración política del gobierno, el primer ministro se ve obligado a presentar la dimisión¹³⁶ del gobierno al Presidente.¹³⁷

Opuesto al voto o moción de censura, se encuentra el voto de confianza,¹³⁸ mediante éste el Poder Legislativo otorga al gobierno su aprobación, demostrándole su apoyo y respaldo en las acciones que realiza.

La figura antagónica a la moción de censura es la disolución del parlamento, que se da cuando existen gobiernos divididos. Es un instrumento que poseen los gobiernos para consolidar una mayoría parlamentaria o aplicarse para dar paso a la conformación –por medio de elecciones– de mayorías afines, es decir, y de acuerdo con Ricardo Espinoza Toledo, la disolución opera como estabilizador de las mayorías parlamentarias.¹³⁹

Responsabilidad política ante el Congreso

A este respecto la autora Susana Thalía Pedroza de la Llave, apunta que: “la responsabilidad política se presenta en todos los regímenes democráticos, tanto presidenciales como parlamentarios”.¹⁴⁰ La literatura reconoce la existencia de la responsabilidad política individual y la “colectiva”. La primera se localiza en los sistemas presidenciales, y la segunda en los sistemas parlamentarios. En el primer caso se exige por medio de mecanismos como el juicio político, la declaración de procedencia –caso mexicano–, *Impeachment* en Estados Unidos, cuyos resultados son la destitución del cargo, y la segunda se exige a través de una moción de censura o cuestión de confianza, lo que se traduce en la dimisión del gobierno.

¹³⁶Dimisión: renuncia de algo que se posee u ostenta, especialmente los empleos y cargos. *Enciclopedia práctica Planeta*, t. 2, España, Ed. Planeta, 1993, p. 659.

¹³⁷*Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, pp. 631-632.

¹³⁸*Ibidem*, p. 1074.

¹³⁹Ricardo Espinoza Toledo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, op. cit., pp. 13, 23.

¹⁴⁰*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios...*, op. cit., p. 880.

Interpelación

La palabra interpelación deriva del latín *interpellatio*, *-onis*, que indica acción y efecto de interpelar. Interpelar proviene del latín *interpellare*, el *Diccionario de la Real Academia Española*, nos da tres acepciones, de las cuales nos interesan dos, la primera señala que: interpelar significa “requerir, compeler o simplemente preguntar a alguien para que dé explicaciones o descargos sobre un hecho cualquiera”.¹⁴¹ Aquí vemos que esta acepción dada en *lato sensu* nos señala que, interpelar es: preguntar con el objeto de que se rindan explicaciones sobre algún hecho a cualquier persona.

La segunda acepción dada en *stricto sensu* nos indica que interpelar es:

el Dicho de un diputado o de un senador. En el régimen parlamentario, se usa la palabra para iniciar o plantear al Gobierno, y a veces a la mesa, una discusión amplia ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones, aunque no siempre tienda a obtener explicaciones o descargos de los ministros.¹⁴²

Por lo tanto, debemos entender que la interpelación es propia de los sistemas parlamentarios, su escenario es precisamente el parlamento y es un instrumento con el que cuenta éste para ejercer la función de control. *El Diccionario universal de términos parlamentarios* señala que debe definirse como un cuestionamiento, más que como una pregunta, es decir, como una petición de informes al gobierno, a través de la cual se pone en duda la gestión de éste sobre materias de carácter general o de cierto relieve político, generándose un debate entre el parlamento y el gobierno, que tendrá determinadas consecuencias.¹⁴³

Considerarse a la interpelación como un medio de control implica que existe una sanción, pues se está poniendo en duda la actuación del gobierno o en lo individual de uno de los integrantes de éste. Esa sanción se aplica a través de una moción de censura o una cuestión de confianza.

¹⁴¹*Diccionario de la Real Academia Española*, versión electrónica, en la siguiente página en Internet: <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>

¹⁴²*Idem.*

¹⁴³*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios...*, op. cit., p. 525.

Revocación del mandato¹⁴⁴

La revocación del mandato es la facultad de los electores para destituir a todos o algunos funcionarios públicos de su cargo antes de la finalización de su periodo.

Aun cuando la teoría clásica de la representación, se fundamenta en la premisa de que las elecciones periódicas y transparentes son suficiente garantía de que los funcionarios electos representarán responsablemente a los electores, la corrupción gubernamental orilla a la creación de mecanismos que solucionen dicho problema.

Los estados que han implementado el mecanismo de la revocación del mandato se han enfrentado con argumentos a favor y en contra para su establecimiento.

Los que se oponen a este mecanismo señalan que no hay necesidad de este dispositivo de control pues, ya se cuenta con otros como los juicios políticos, además argumentan que de aplicarse se permitiría la remoción de funcionarios por razones inadecuadas.

Con relación a los promotores de la destitución se presentan las siguientes razones:

- Refuerza el control popular sobre el gobierno.
- Permite a los votantes corregir fallas de los sistemas electorales, provocadas por un gran número de decisiones que hay que tomar en la papeleta o por el sistema de elección basado en el principio de mayoría relativa o pluralidad.
- Reduce la alienación de los votantes.
- Educa al electorado.
- Facilita la remoción de restricciones constitucionales en legislaturas estatales.
- Estimula a los votantes a probar enmiendas constitucionales y legales para prolongar los periodos de los funcionarios elegidos.

En la revocación del mandato se aplican figuras de la democracia directa. El instrumento empleado para llevarla a cabo es el referéndum. Obvia-

¹⁴⁴Joseph Zimmerman, *Revocación del mandato legislativo*, última actualización 2001/10/01, en la base de datos de ACE (Administración y costo de elecciones) publicación electrónica, localizada en la siguiente dirección en Internet: <http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esc01c.htm>

mente el uso de la destitución debe estar sujeta a disposiciones constitucionales y legales.

En términos generales se entiende por referéndum la acción de someter algún acato importante del gobierno a la aprobación pública por medio de una votación.¹⁴⁵

Es importante señalar que este mecanismo es empleado en los Estados Unidos y va encaminado a revocar el mandato de los funcionarios elegidos por el electorado.¹⁴⁶

El jefe de gabinete

En el capítulo 2 ya quedó señalado que el jefe de gobierno se encuentra al lado del jefe de Estado o inmerso en éste según el sistema de gobierno del que se trate, es decir, en un sistema parlamentario encontramos las figuras de jefe de Estado y jefe de gobierno (primer ministro, jefe de gabinete, etcétera) desempeñadas por diferentes personas y, en un sistema presidencial ambas figuras recaen en la misma persona, sin embargo, encontraremos excepciones a esta regla, como lo veremos a continuación.

El vicepresidente

La figura del vicepresidente se establece con el objeto primordial de que supla al Presidente en el supuesto de acefalía, aunque en algunos casos mientras éste no desempeñe el cargo y funciones del titular del Ejecutivo, se le encomiendan algunas otras, por ejemplo de carácter legislativo, al momento de que éste funge como presidente del Senado tal y como observaremos más adelante.

CASOS PARTICULARES

Una vez que hemos establecido en qué consisten estas figuras, veremos cómo funcionan, partiendo de su regulación constitucional, en algunos es-

¹⁴⁵Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, op. cit., p. 80.

¹⁴⁶El electorado es el conjunto de electores, que tiene derecho a votar en unas elecciones, para ejercerlo deben reunir ciertos requisitos legales. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 392.

tados latinoamericanos, para ello hemos seleccionado a los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.

Argentina¹⁴⁷

En Argentina el Poder Ejecutivo se encuentra depositado en el "Presidente de la Nación Argentina" y cuenta con un vicepresidente¹⁴⁸ para el caso de acefalía. La duración de su mandato es de cuatro años como en Estados Unidos y podemos decir que resulta lógico en virtud de que, pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un periodo consecutivo, con la posibilidad de volver a desempeñar el cargo, con el intervalo de un periodo.

El Presidente es el jefe supremo de la nación, lo que traducimos como jefe de Estado, es el jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país. Entre las principales facultades con las que cuenta están:

1. Expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.
2. Participar de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, promulgarlas y hacerlas publicar.
3. Nombrar los magistrados de la Corte Suprema, jueces de los tribunales inferiores, con acuerdo del Senado.
4. Indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados.
5. Nombrar y remover a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado.

¹⁴⁷Para efectos de este apartado ha sido consultada la Constitución de la Nación Argentina localizada en la página en Internet de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en la siguiente dirección: <http://www.diputados.gov.ar/>

¹⁴⁸Cabe señalar que en México, durante diversas épocas, la ley fundamental reguló la figura del vicepresidente, sólo que ésta resultó más que problemática, toda vez que, con la ambición de poder por parte de quienes ostentaban el cargo, se valían de ella para dar golpe de Estado, lo que ocasionaba derrocamientos y la toma del poder de manera legítima o ilegítima según fuera el caso. Por lo que, para el caso de acefalía presidencial se optó por un complejo procedimiento cuyas fórmulas se basan en la época del periodo sexenal en que se presenten. Véase Jorge González Chávez, Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo, *Suplencia presidencial. Estudio de los artículos 84 y 85 constitucionales y propuestas de modificación*, México, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, División de Política Interior, SIA, DPI-37, marzo de 2002.

6. Nombrar y remover libremente al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por la Constitución.
7. Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.
8. Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.
9. Es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la nación.
10. Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso.
11. Pedir al jefe de gabinete de ministros y a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos están obligados a darlos.

De las anteriores facultades observamos las legislativas, las jurisdiccionales, las financieras, y las tradicionales del Poder Ejecutivo: las de libre nombramiento de funcionarios y colaboradores así como las de política exterior.

A pesar de ello, en el sistema argentino encontramos una figura característica del sistema parlamentario: el jefe de gabinete de ministros, quien en conjunto con los demás ministros secretarios, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la nación, y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente. Es nombrado por el Presidente pero también puede ser removido por éste, como se ha señalado en las atribuciones anteriormente mencionadas.

Algo que hace aún más característico del sistema parlamentario a la figura del jefe de gabinete de ministros es la responsabilidad política que tiene ante el Congreso de la Nación. Entre las funciones encomendadas tiene:

1. Ejercer la administración general del país.
2. Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el Pre-

sidente de la Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiera.

3. Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al Presidente.

4. Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente de la Nación y, en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia.

5. Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente.

6. Enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.

7. Hacer recaudar las rentas de la nación y ejecutar la Ley de Presupuesto nacional.

8. Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del Presidente que promuevan la iniciativa legislativa.

9. Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.

10. Una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.

11. Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las cámaras solicite al Poder Ejecutivo.

12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los 10 días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente. El jefe de gabinete de ministros no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio.

Como es de observarse, muchas de las facultades que se le otorgan al jefe de gabinete de ministros de Argentina, concuerdan comparativamente con las atribuciones del Presidente en México, pero además en comparación con el sistema parlamentario, son las que desarrolla el primer ministro al estar encargado de la política interior del país.

Hay algo que nos llama la atención al analizar esta figura pues, a pesar de que es nombrado por el Presidente y puede ser removido por éste, también puede ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras o ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las cámaras, en el momento que concurra al Congreso –o cual hace al menos una vez por mes, alternándose en cada una de sus cámaras.

Esto quiere decir que el Congreso, cuando ejerce esta facultad ha detectado un mal funcionamiento en el gobierno y por lo tanto está manifestando su desconfianza, lo que ocasiona que se le remueva. Aplicada la moción de censura *contrario sensu* podemos decir que mientras ésta no sea promovida, implícitamente le está otorgando al gobierno su voto de confianza o lo que a nuestro parecer podemos también llamar la ratificación de cargos, o la ratificación del gabinete.

Chile¹⁴⁹

Chile es otro de los países que compararemos. También cuenta con un sistema presidencial y con la marcada división de poderes. Su Constitución Política nos señala que en Chile el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el jefe de Estado. Aquí observamos que expresamente establece que el Presidente es el jefe de Estado, pero al señalar que la administración y el gobierno están a cargo de él se sobreentiende que también funge como jefe de gobierno.

La duración del mandato es de seis años pudiendo ser reelegido, pero no para el periodo inmediato. Existe la figura del vicepresidente para el caso de que el Presidente electo se halle impedido para tomar posesión del cargo

¹⁴⁹Para efectos de este apartado ha sido consultada la Constitución Política de la República de Chile localizada en la página en Internet de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, en la siguiente dirección: <http://www.bcn.cl/portada.html>

o, para cuando ya estando en funciones éste faltase, sólo que, a diferencia de Argentina en donde éste es elegido junto con el Presidente en la misma fórmula, aquí se designa con ese carácter o título según el supuesto en el que se presente la falta: al Presidente del Senado, al de la Corte Suprema o a falta de éste al de la Cámara de Diputados, o al ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal.

Es de observarse que, entre lo que podemos llamar privilegios de quienes ostentaron por el periodo completo el cargo de Presidente de la República, se encuentra asumir inmediatamente y de pleno derecho la dignidad oficial de ex Presidente de la República y formar parte del Senado vitaliciamente.

También contará con las inmunidades que le ofrece la Constitución al aceptar el cargo, pero le serán aplicables las incompatibilidades como a cualquier otro aspirante a senador. En caso de que renuncie a dicho cargo, seguirá ostentándose con el carácter de ex Presidente. Podrá asumir alguna función pública remunerada, pero entonces dejará de percibir su dieta, sin embargo, podrá seguir contando con el fuero.

En relación con su gabinete el Presidente cuenta con la facultad de nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, pero también a los subsecretarios, intendentes y gobernadores.¹⁵⁰

Los ministros además de ser los colaboradores directos del Presidente en el gobierno y en la administración del Estado, pueden cuando lo crean conveniente, asistir a las sesiones del Congreso Nacional, ya sea de la Cámara de Diputados o del Senado, y tomar parte en sus debates, como lo señala la propia Constitución, "con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto". Más adelante, continúa su ley fundamental: "Durante la votación podrán, rectificar los conceptos emitidos por cualquier diputado o senador al fundamentar su voto."

Aquí encontramos una clara injerencia del Poder Ejecutivo en el Poder Legislativo, en primer lugar cuando los ex presidentes aceptan formar parte del Senado, y en segundo lugar, cuando a través de los ministros de Estado, el Ejecutivo, como se aprecia, emite opiniones con las intervenciones

¹⁵⁰El intendente presidirá el consejo regional y le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por la ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región. Los gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República y les corresponde ejercer, de acuerdo con las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia.

de éstos. Pero hay un tercer punto que llama nuestra atención, el Presidente de la República en funciones dentro de sus facultades puede designar a dos de los miembros –que hemos decidido llamar “especiales o distinguidos”– con los que se integra el Senado:

- a un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Estado, que haya desempeñado el cargo por un periodo no inferior a dos años continuos; y
- un ex ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en periodos presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento.

Con referencia al Poder Legislativo, éste se rige por el sistema bicameral: Cámara de Diputados y Senado. Los miembros de la Cámara de Diputados se eligen en votación directa, pero los miembros del Senado además de elegirse por medio de sufragio directo –como ya vimos líneas arriba–, se integra por los ex presidentes de la República que tienen el carácter de vitalicios, por un ex ministro de Estado, un ex rector y:

- dos ex ministros de la Corte Suprema;
- un ex contralor general de la República;
- un ex comandante en jefe del ejército.

Todos deberán de haber desempeñado el cargo correspondiente por lo menos dos años continuos, y serán elegidos los ex ministros y el ex contralor por la Corte Suprema y, el ex comandante por el Consejo de Seguridad Nacional. Con excepción de los ex presidentes, todos durarán en su cargo ocho años.

En Chile tratándose de los parlamentarios éstos podrán ser reelectos, sólo que no se establece expresamente a nivel constitucional si será una reelección continua o si existen algunos límites o topes al número de periodos en los que podrán desempeñar el cargo.

Dentro de las atribuciones del Poder Legislativo encontramos las comunes al Congreso y al igual que en México las exclusivas de cada cámara, y resulta interesante comentar que dentro de las que corresponden a la Cámara de Diputados además de la fiscalización de los actos del gobierno,

también le corresponde conocer de las responsabilidades de los servidores públicos y por lo tanto, declarar si proceden las acusaciones en contra de ministros de Estado, magistrados de los tribunales superiores de justicia, del contralor general de la República, de generales o almirantes de las instituciones de fuerzas de la Defensa Nacional, intendentes y gobernadores y del Presidente de la República cuando haya incurrido este último en los siguientes supuestos: actos de su administración que hayan comprometido gravemente a la nación o infringir abiertamente la Constitución o las leyes.

En cuanto a la responsabilidad de los diputados y senadores, éstos sólo serán inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o comisión. En materia de responsabilidad penal, si es encontrado en delito flagrante será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada quien será el que declare si ha o no lugar a formación de causa.

Comparando con México en lo que se refiere a la responsabilidad penal, en nuestro país los diputados y senadores son sometidos al juicio denominado "declaración de procedencia", que como recordaremos se lleva a cabo en la Cámara de Diputados –pues no debemos olvidar que es facultad exclusiva conocer de ella–, y mediante este procedimiento quitar el fuero constitucional que los inviste, con el objeto de que en caso de que se les halle culpables sean puestos a disposición de las autoridades correspondientes.

Siguiendo con las atribuciones del Congreso Nacional de Chile, dentro de las facultades financieras específicamente la presupuestaria, se observa que a diferencia de México no son exclusivas de la Cámara de Diputados, pues en este caso intervienen las dos cámaras y por lo tanto no existe un control tan marcado en la materia dentro del mismo Poder Legislativo. Y en el caso de los tratados internacionales son también competencia del Congreso y no de nada más de la Cámara alta como está establecido en México.

Perú¹⁵¹

Ahora veremos un país que al igual que los otros, cuenta con un sistema de gobierno presidencial, pero en el que también se detectan figuras que destacan en los sistemas parlamentarios.

¹⁵¹Para efectos de este apartado ha sido consultada la Constitución Política de 1993 localizada en la página en Internet del Congreso de la República del Perú, en la siguiente dirección: <http://www.congreso.gob.pe/constitucion.htm>

En Perú, el Poder Ejecutivo se deposita para su ejercicio en el Presidente de la República, que es el jefe de Estado y personifica a la nación. Su mandato tiene una duración de cinco años y se le permite la reelección inmediata para un periodo adicional. Transcurrido otro periodo se puede volver a postular sujetándose a las mismas condiciones que cuando lo hizo por primera vez.

El Presidente confiará la dirección y la gestión de los servicios públicos al Consejo de Ministros y, a cada ministro en los asuntos que competan a la cartera a su cargo. El Consejo de Ministros a pesar de que cuenta con su presidente, cuando sea convocado por el Presidente de la República o que éste asista a sus sesiones, será presidido por el mismo.

Con respecto a la integración y conformación del consejo, el Presidente de la República nombrará y removerá al presidente del consejo. En cuanto a los demás ministros, los nombrará y removerá a propuesta y con acuerdo del presidente del consejo.

El Consejo de Ministros en pleno o los ministros individualmente tienen como facultad asistir a las sesiones del Congreso –Poder Legislativo–, y participar en los debates con voz pero sin voto. Además, el presidente del consejo o por lo menos uno de los ministros, deberá acudir periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas.⁴⁵²

Ahora bien, el Poder Legislativo reside en el Congreso que tiene el sistema unicameral, es decir, se conforma por una sola cámara. El Poder Legislativo juega un papel importante en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Ante el Congreso, el presidente del consejo plantea una cuestión de confianza con el efecto de que éste dé su aprobación, como ya lo hemos comentado, a las acciones que el gobierno está llevando a cabo.

El Consejo de Ministros o los ministros en lo individual tienen la obligación de concurrir al Congreso cuando éste los llame para interpelarlos.⁴⁵³ La interpelación es otra de las características parlamentarias, arraigadas en el sistema presidencial de Perú.

Con relación a la responsabilidad política, el Consejo de Ministros o los ministros por separado, son sujetos del voto de censura o del rechazo de

⁴⁵²Cuando hablamos de una estación de preguntas nos estamos refiriendo precisamente a la interpelación.

⁴⁵³En este caso la interpelación se formula por escrito, requiere para su admisión el voto de un tercio del número de representantes hábiles y debe de ser presentada por no menos del 15 por ciento del número legal de congresistas.

la cuestión de confianza por parte del Congreso. La consecuencia de un voto de censura es la renuncia del Consejo de Ministros o del ministro censurado.

Como ya se ha apuntado, la cuestión de confianza es planteada por el presidente del Consejo de Ministros, pero si ésta le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, en este caso, como consecuencia se produce lo que se ha llamado crisis total del gabinete.

Frente a la facultad del Congreso para revocar el mandato de los ministros mediante la presentación de un voto de censura o la desaprobación de una cuestión de confianza, el Ejecutivo está facultado para disolver el Congreso, pero esta facultad está limitada a ejercerse sólo que el Congreso haya censurado o negado su confianza a dos consejos de ministros y, supeditada a que el Presidente haga la disolución en los primeros cuatro años de su mandato, pues se establece clara y expresamente que no podrá hacerlo en su último año.

Un caso más en el que no podrá disolverse el Congreso será bajo estado de sitio. Es importante señalar que para el caso de que el Congreso sí sea disuelto, se convocará a elecciones. Sin embargo, también se contempla que si las elecciones no se llevan a cabo en el plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades y destituye al Consejo de Ministros. Cabe apuntar que el Congreso que sustituya al disuelto no empieza una nueva legislatura o periodo constitucional, sino que continúa el periodo del Congreso disuelto.

Uruguay¹⁵⁴

Uruguay es otro de los países que a pesar de ser considerado como un país con sistema de gobierno presidencial, cuenta con rasgos característicos de un sistema parlamentario, lo que nos lleva a pensar en un posible sistema híbrido o semipresidencial. Pero veamos ahora cómo está conformado este sistema y cuáles son las figuras que lo distinguen.

¹⁵⁴Para efectos de este apartado ha sido consultada la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, localizada en la página en Internet de la base de datos políticos de las Américas de la Universidad Georgetown, en la siguiente dirección: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Uruguay/uruguay.html>

El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, quien actúa con el ministro respectivo o con el Consejo de Ministros. Para los casos de vacancia se cuenta con un vicepresidente quien además desempeñará, mientras no esté en funciones del Poder Ejecutivo, la Presidencia de la Asamblea General (Poder Legislativo) y de la Cámara de Senadores.

Con estas figuras localizamos los primeros rasgos parlamentarios: la existencia de un Consejo de Ministros y la injerencia directa del Poder Ejecutivo como gobierno, en el Legislativo a través del vicepresidente de la República.

Ahora señalaremos una clara característica del sistema presidencial, la duración del mandato del Presidente que es fija: cinco años. Tanto el Presidente como el vicepresidente son elegidos conjunta y directamente, y podrán volver a desempeñar sus funciones una vez que haya transcurrido un periodo igual desde el cese de sus funciones.

En Uruguay el Poder Legislativo que es ejercido por la Asamblea General, tiene el sistema bicameral, compuesto por la Cámara de Representantes y la de Senadores.

En las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo existe un fuerte matiz parlamentario, por un lado la Asamblea General a través de cualquiera de sus cámaras, puede presentar una moción de censura, con el objeto de juzgar la gestión de los ministros de Estado, lo que lleva a la desaprobación de los actos de administración o de gobierno, la que podrá ser individual,¹⁵⁵ plural¹⁵⁶ o colectiva.¹⁵⁷

Esta desaprobación implica renuncia del o los ministros o del Consejo de gobierno según sea el caso. Sin embargo, si la desaprobación no se pronuncia por la mayoría absoluta¹⁵⁸ del total de los miembros que integran la Asamblea general, y que es aprobada por menos de dos tercios del total de componentes del cuerpo, el Presidente de la República podrá observar el voto de desaprobación, es decir, podrá vetarlo.

¹⁵⁵Se entenderá por desaprobación individual la que afecta a un ministro, artículo 148 de la Constitución Política de la República de Uruguay, en la página de Internet: <http://www.parlamento.gub.uy/Constituciones/Const997.htm>

¹⁵⁶De acuerdo con su Carta Magna, el artículo 148 señala: "Se entenderá por desaprobación [...] plural la que afecte a más de un Ministro."

¹⁵⁷La desaprobación colectiva la establece la ley fundamental de Uruguay como: artículo 148. [...] la que afecte a la mayoría del Consejo de Ministros.

¹⁵⁸Cuando hablamos de mayoría absoluta nos referimos a lo que comúnmente se denomina el 50 por ciento más uno del total de los miembros.

En este procedimiento se puede considerar revocado el acto de desaprobaración si la Asamblea no logra superar o mantener la mayoría absoluta con que se pronunció la primera vez en su desaprobaración. Es en este momento donde entonces el Ejecutivo hace valer el contrapeso a esta figura, manteniendo al ministro, a los ministros o al Consejo de Ministros censurados junto a él y ejercer su facultad de disolver las cámaras, convocando a nueva elección de senadores y representantes.

Uruguay es uno de los países latinoamericanos con las características parlamentarias más marcadas, pues como hemos apreciado, por un lado encontramos al Consejo de Ministros y, la injerencia del Poder Ejecutivo en el Legislativo a través del vicepresidente quien funge como Presidente de la Asamblea y del Senado, y por otro lado, la facultad de control del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo por medio de la moción de censura y, frente a ella y como facultad de control del Ejecutivo hacia el Legislativo, la de disolución de las cámaras.

Cabe señalar que, con relación a la disolución de las cámaras, el Ejecutivo se encuentra con un límite, no puede ejercer esta facultad durante los últimos meses de su mandato, además si el Presidente no da cumplimiento a la convocatoria de las nuevas elecciones, las cámaras volverán a reunirse de pleno derecho recobrando sus facultades constitucionales como poder legítimo del Estado y entonces el Consejo de Ministros cae.

Venezuela¹⁵⁹

Venezuela es otro de los casos que se presentan en América, de un país presidencial con tintes parlamentarios. El Poder Ejecutivo –señala su Constitución– se ejerce por el “Presidente o Presidenta de la República, el vicepresidente ejecutivo o vicepresidenta ejecutiva, los ministros o ministras y demás funcionarios o funcionarias que determinen esta Constitución y la ley”. Si se quisiera interpretar esta disposición literalmente, se podría decir que estamos ante un sistema de tipo directorial, colegiado, ya que, se entiende que se ejerce en conjunto por todos los funcionarios señalados. Sólo que más adelante se establece expresamente que:

¹⁵⁹Para efectos de este apartado ha sido consultada la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, localizada en la página en Internet de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, en la siguiente dirección: <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/PaginasPlanas/constitucion.asp>

El Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno.

Con esta disposición queda claro que el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona.

La duración del mandato es de seis años y puede ser reelegido de inmediato y por una sola vez, para un periodo adicional.

A diferencia de los otros países que hemos comparado, donde el vicepresidente se elige junto con el Presidente en la misma fórmula, en Venezuela es nombrado y removido por el propio Presidente, al igual que como sucede con los ministros, sólo que en el nombramiento y remoción de estos últimos, interviene el vicepresidente, toda vez que, éste tiene la facultad de hacerle las propuestas al Presidente. Esta facultad nos hace recordar a la figura del jefe de gobierno o primer ministro en un sistema parlamentario.

El vicepresidente que es el órgano directo y colaborador inmediato del Presidente de la República se le otorga la condición de jefe del Ejecutivo nacional. Además de la atribución arriba mencionada se le otorgan entre otras la de:

- Presidir el Consejo de Ministros, previa autorización del Presidente de la República.
- Coordinar las relaciones del Ejecutivo nacional con la Asamblea Nacional.
- Nombrar y remover a los funcionarios nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.

Sin embargo, el vicepresidente puede ser removido no nada más por el Presidente, su remoción puede estar sujeta a una moción de censura, no pudiendo optar al cargo por el resto del periodo constitucional tanto del vicepresidente como del ministro. El hecho de que se entable una moción de censura hacia el vicepresidente, es una muestra de desconfianza por parte del parlamento hacia el Ejecutivo y es una presión bastante fuerte de control lo que obliga al Ejecutivo a ser muy cuidadoso y selectivo con sus colaboradores.

Pero frente a este control del Legislativo, encontramos una facultad muy importante que parte de la moción de censura hacia el vicepresidente, y es entre otras de las facultades que nos interesan con relación al Poder Ejecutivo, la de disolver a la Asamblea Nacional. La disolución, que además conlleva a la convocatoria de elecciones, es la consecuencia de que la Asamblea haya aprobado mociones de censura en tres ocasiones dentro de un mismo periodo constitucional para remover al vicepresidente.

También debemos señalar que la Asamblea no puede ser disuelta en el último año de su periodo constitucional, al igual que como sucede en el caso peruano.

El gobierno y la administración pública nacional, cuentan con un órgano superior de consulta para el mejor desempeño de sus funciones y este órgano es el Consejo de Estado, cuyas funciones serán: recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el Presidente de la República considere de especial trascendencia y requiera su opinión.

El Consejo de Estado –como ya lo señalamos– será presidido por el vicepresidente de la República y se integra por: cinco personas designadas por el Presidente de la República, un representante designado por la Asamblea Nacional, un representante designado por el Tribunal Supremo de Justicia y un gobernador designado por el conjunto de mandatarios estatales.

Por otro lado, encontramos que también en el caso venezolano, los ministros tienen derecho de palabra en la Asamblea Nacional y en sus comisiones al participar en sus debates, pero sin derecho al voto.

Al igual que el vicepresidente, los ministros pueden ser objeto de una moción de censura que de ser aprobada implica su remoción del cargo, sin poder volver a ocupar su cargo ni el de vicepresidente ejecutivo, durante el resto del periodo presidencial.

A pesar de que ya mencionamos algunas de las principales funciones de la Asamblea Nacional, y señalamos que ésta se rige por el sistema unicameral (cámara única), a continuación veremos algunas otras características, que vale la pena mencionar.

Con relación a los diputados resalta la obligación que tienen con el electorado de su circunscripción, de darles cuenta de su gestión y pueden ser sometidos a referendo revocatorio del mandato.

Los diputados a la Asamblea Nacional no son responsables por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones, al igual que como sucede en los otros países que se han comparado, sólo que destaca –y aquí está la diferencia– que responderán no nada más ante el cuerpo legislativo sino también ante el electorado.

Los mecanismos con que cuenta el Poder Legislativo en Venezuela, para ejercer sus funciones de control, son señalados expresamente a nivel Constitucional y son: la interpelación, la investigación, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias.

CONSIDERACIONES FINALES

Obviamente en todos los casos comparados, tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Ejecutivo se ejercen las funciones:

- legislativa, toda vez que están encargados de proponer, aprobar y expedir las normas que regulen todo el sistema jurídico-político de cada país;
- financiera, al proponer uno y aprobar el otro los recursos con los que llevará a cabo todos sus planes y programas en beneficio del país;
- administrativa, con el objeto de organizar y estructurar lo mejor posible todo el sistema para su buen funcionamiento;
- jurisdiccional, en el momento que se tenga la necesidad de aplicar la justicia para evitar el mal desempeño de quienes están a cargo del funcionamiento de todo el aparato (nación);
- de dirección política, en cuanto a la elaboración y puesta en práctica de los planes de desarrollo nacional;
- pero como hemos observado principalmente funciones de control, con el objeto de que tanto un poder como el otro no pretenda extralimitarse en sus funciones o en el ejercicio de sus facultades.

Así pues, vemos claramente marcados en ese sentido los pesos y contrapesos del sistema parlamentario, a través de las mociones de censura y los votos o cuestiones de confianza, la disolución de las cámaras, la injerencia del Poder Ejecutivo en el Legislativo por medio de la figura del vicepre-

sidente o la designación de parlamentarios, o viceversa mediante las interpe-laciones, las investigaciones, las preguntas, e incluso un control del electorado a través de la revocación de mandatos que se lleva a cabo por medio de un referendo, así como la delegación de facultades o atribuciones mediante la existencia de un jefe de gabinete de ministros.

Todas las figuras anteriores, características de un sistema parlamenta-rio y traspoladas a un sistema presidencial, nos llevan a presumir la exis-tencia de un sistema semipresidencial, en el que encontramos como bien lo señala Giovanni Sartori,¹⁶⁰ un aparato político de doble motor, en el que funciona una vez mediante el sistema presidencial y otra en donde aflora el sistema parlamentario según se presenten las circunstancias.

A pesar de todos estos tintes parlamentarios, diversos autores señalan que no se trata de sistemas semipresidenciales, sino que como lo asenta-mos en el primer capítulo de este trabajo a decir de José Ortiz Mercado –quien cita a Karl Loewenstein– nos encontramos frente a un “presiden-cialismo híbrido”, en donde el gobierno trata de disminuir la influencia del Ejecutivo incorporando precisamente elementos parlamentarios.

¹⁶⁰ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incen-tivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 3a. reimp., 1999, p. 168.

Capítulo 4

La transición: México, ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?

En el siguiente y último capítulo veremos cómo México por su estado de transición está siendo objeto de posibles cambios constitucionales encaminados a establecer un sistema semiparlamentario o semipresidencial, que quizás culmine en un presidencialismo híbrido.

LA TRANSICIÓN

De acuerdo con los especialistas en materia política del país, la transición en México se inició 1963. El autor Jaime Cárdenas Gracia considera que en 1994 se encontraba en marcha la primera etapa de la transición –etapa de apertura–, y que la segunda etapa (de democratización) estaba muy próxima a su realización.¹⁶¹

La palabra “transición” de acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, proviene del latín *transitio*, -ōnis, f. Acción y efecto de pasar de un modo de ser o estar, a otro distinto.¹⁶²

Jaime Cárdenas, señala que la palabra transición se comenzó a usar para designar los procesos de cambio de regímenes no democráticos¹⁶³ a otros que pretendían transformarse en democráticos.¹⁶⁴

¹⁶¹Jaime F. Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, III, UNAM, 1a. reimp., 1994, p. 17.

¹⁶²*Diccionario de la Real Academia Española*, versión electrónica, localizado en la siguiente dirección en Internet: <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>

¹⁶³Al referirse el autor a regímenes no democráticos se habla de regímenes autoritarios tendientes a modificarse por reforma, ruptura, compromiso, colapso, etcétera, y entre las razones, motivos o explicaciones que se señalan están: el desarrollo económico; aislarse de los beneficios que implican formar parte de los organismos internacionales y de los mercados mundiales; aspirar a niveles de comportamiento y actualización política de los países democráticos como consecuencia del desarrollo.

¹⁶⁴Jaime F. Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional en México... op. cit.*, p. 19.

Más adelante apunta que “el concepto más aceptado ha sido el de O’Donnell y Schmitter que entienden por transición

...el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el proceso de disolución de un régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores... Por otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios.¹⁶⁵

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* determina que la palabra transición posee la misma raíz de transformar, en latín *transformare*: hacer cambiar de forma o de naturaleza algo (*trans*-hecho de que se haya completado un cambio, *ikos* pertenencia, de. Relativo a cuestiones de gobierno o del Estado.¹⁶⁶

Posteriormente, en el mismo diccionario se señala que la transición, como concepto teórico, se relaciona con otras categorías analíticas como cambio político, modernización política, desarrollo político y reforma política. Y considera que, a pesar de que se refiere a movimientos políticos de la sociedad, frecuentemente tiene que ver con procesos evolutivos y progresivos pacíficos que, por lo regular se llevan a cabo entre los partidos políticos que pretenden obtener el poder del Estado.

Por lo tanto, observando que la transición tiene que ver con cuestiones políticas, inferimos que, nos encontramos ante el término “transición política” que se refiere a los procesos por medio de los cuales las sociedades o un Estado pasan de un régimen a otro.

¹⁶⁵*Ibidem*, p. 24.

¹⁶⁶*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, LVI Legislatura, *op. cit.*, p. 1029.

Es decir, la transición política se observa cuando un Estado cambia de un régimen autoritario a un régimen democrático. Sin embargo, la transición política no necesariamente puede implicar un cambio de régimen, pues puede presentarse en un régimen ya democrático para consolidarse.

Un estado de transición hacia la democracia en cualquier sociedad incluye el establecimiento de instituciones democráticas, tales como: la división de poderes, el régimen representativo, las libertades civiles y políticas, los partidos políticos, las elecciones, la Constitución, las autonomías regionales, el pluralismo parlamentario, etcétera.

Ahora bien, Cárdenas Gracia afirma que en la transición se localizan dos etapas: la de apertura y la de la propia democratización. Entendemos que en la etapa de apertura –llamada por él también como de liberalización– se lleva a cabo el reconocimiento de derechos tanto individuales como colectivos, de los cuales se hace mención a la libertad de asociación, derecho a la información, libertad de prensa, el reconocimiento de partidos políticos, etcétera.

La etapa de democratización se presenta cuando se reconocen abiertamente los triunfos electorales de la oposición, se expide una legislación electoral imparcial, se buscan mecanismos constitucionales que permitan la pluralidad y se alejen de los llamados juegos de suma cero.¹⁶⁷

La etapa de liberalización, según el autor que analizamos, puede iniciar en razón de los siguientes factores:

- a) El régimen; el régimen autoritario fue cumplido con las necesidades funcionales que dieron origen;
- b) pérdida de legitimidad;
- c) conflictos internos que no logran conciliarse dentro de la coalición¹⁶⁸ gobernante; y
- d) por presiones externas que obligan al régimen a revertirse de una apariencia democrática.¹⁶⁹

¹⁶⁷Los juegos de suma cero, son aquellos que se dan cuando se llevan a cabo los procesos electorales en los que, por ejemplo, en el caso de elecciones para renovar la Cámara de Diputados un partido gana todo o pierde todo.

¹⁶⁸Por coalición debemos entender la alianza entre partidos o personalidades del mundo político con un fin común y por un límite de tiempo determinado. *Enciclopedia Práctica Planeta*, t. 2, España, 1993, p. 462.

¹⁶⁹*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 1032.

De los anteriores factores, podemos incluir a México en los incisos c) y d) y enseguida diremos por qué. A partir de 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Al respecto podemos afirmar que, con este acontecimiento inició el desmoronamiento del partido hegemónico.

Con relación a este proceso electoral el autor José Carbonell cita a Lorenzo Meller quien afirma:

Con la pérdida del control de parte del Congreso a manos del presidente y su partido, se hizo evidente que el sistema autoritario más viejo y sólido de América Latina había entrado en una nueva etapa de su historia. Sin embargo, fue igualmente claro que el arreglo que habría de reemplazarlo apenas se estaba construyendo, que sus rasgos centrales e institucionalización habrían de depender del resultado de una lucha, aún no resuelta, entre una oposición en ascenso pero dividida y el viejo aparato burocrático a disposición del binomio Presidencia-PRI.¹⁷⁰

El año 2000 fue un parteaguas para México. En este año se llevó a cabo uno de los procesos electorales más importantes de la vida política de México. Mediante este proceso se renovó el Poder Ejecutivo y Legislativo federales que culminó en dos sucesos trascendentales: cae el régimen del partido hegemónico, éste pierde la Presidencia de la República y la obtiene el Partido Acción Nacional (PAN), sin embargo, la tendencia a la pluralidad por un lado, debido a la diversidad de partidos políticos que obtienen un lugar en el gobierno, y la coalición por el otro, por la necesidad de obtener la aprobación en las políticas y directrices en el desarrollo y desempeño del gobierno, representan un escenario de gobierno sin mayoría pero sujeto al proceso de democratización.

En las elecciones intermedias del 2003 para renovar la Cámara de Diputados se continúa con la línea de democratización y pluralismo. Para saber como se conforma actualmente este órgano véase la siguiente tabla.

Como es de verse, no existe mayoría absoluta del partido del gobierno. Por lo que podemos señalar que Jaime Cárdenas Gracia no se equivocaba cuando afirmó que, en 1994 el primer paso de la transición se encontraba en marcha y que el segundo quizás estaba muy próximo.

¹⁷⁰José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, Ed. UNAM-IIIJ, 2002, pp. 172-173.

**Conformación de la Cámara de Diputados
en la LIX Legislatura¹⁷⁴**

Partido	Num. de curules	%
PAN	151	44.80
PRI	224	30.20
PRD	97	19.40
PVEM	17	3.40
PT	6	1.20
Convergencia por la Democracia	5	1.00

Es evidente que el gobierno mexicano actualmente está dividido y por lo tanto debe recurrir a las coaliciones, sin embargo, esto no ha sido del todo positivo toda vez que ha ocasionado conflictos internos en los propios partidos, con un alto costo para el país que ha repercutido principalmente en la economía del Estado y que, contribuye a formar una cadena de desajustes en todos los niveles: económico, político, jurídico, social y cultural.

La falta de acuerdos y consensos, las coaliciones interrumpidas por conflictos internos de los partidos en el poder y la propia pluralidad no son los únicos factores que actúan en la etapa de transición del país. Hemos considerado que de acuerdo con el autor que venimos comentando, hay otra razón importante que influye en la transición: son las presiones externas que hacen aparentar a México como un Estado democrático.

Entre esas presiones encontramos las de las potencias económicas mundiales, que juegan el papel de informar al interior del propio país que, cuentan con su apoyo, hasta en tanto no vean afectados sus intereses.

En cuanto a presiones externas en el sentido de que no están contempladas como del mismo gobierno, se encuentran los grupos de presión formados por obreros, campesinos, profesionistas, empresarios, etcétera, grupos que, mientras convenga a sus intereses apoyan al gobierno de una manera "incondicional", haciendo ver al mundo que se encuentran en un Estado libre y verdaderamente democrático por no presentar ningún obstáculo para el desarrollo de su esfera, pero que, una vez que estén frente a uno, por muy pequeño que éste sea, ocasionarán incertidumbre en cuanto al manejo, desarrollo y aplicación de los mecanismos jurídicos

¹⁷⁴Información obtenida de la página oficial en Internet de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, en la siguiente dirección en Internet: <http://www.camaradediputados.gob.mx/>

con que se cuentan para evaluar y fiscalizar el buen funcionamiento del gobierno.

Ante este escenario de incertidumbre es necesario establecer que en México el estado de transición se traduce, como también lo señala nuestro autor, en un proceso de cambio tendiente a fortalecer o acotar los Poderes de la Unión con el objeto de lograr un equilibrio, sin olvidar las reformas electorales mediante las que se puede dar participación a la ciudadanía en la toma de decisiones.¹⁷² A este proceso de cambios denominados metafóricamente “ingenierías”,¹⁷³ porque implican la construcción de instrumentos, mecanismos o instituciones, se les ha adoptado como reforma del Estado.

LA REFORMA DEL ESTADO

De acuerdo con la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado,¹⁷⁴ “la reforma del Estado representa la forma específica de transición en las circunstancias políticas de México. [...] consiste [...] en el cambio de un régimen autoritario y corporativo a otro de carácter democrático”.¹⁷⁵

Para Jorge Rendón Alarcón, la reforma del Estado se sitúa a partir de los propios requerimientos de la transición democrática. Asimismo apunta que ésta surge de los constantes incumplimientos a las normas de la vida pública, que se traducen en la separación de las prácticas políticas del sistema y de las disposiciones constitucionales que traen como consecuencia, un presidencialismo sin contrapesos, un partido de Estado, con ausencia de pluralidad y equidad en el sistema electoral y la falta de una cultura cívica que conlleva a un arraigado totalitarismo.¹⁷⁶

De acuerdo con el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, en México la reforma del Estado se identifica:

¹⁷²*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 1036.

¹⁷³Diversos autores como Giovanni Sartori emplean el término de “ingeniería” para la “construcción” de todo un nuevo sistema de gobierno o únicamente de algunos mecanismos o instituciones necesarias de implementar en un sistema ya establecido.

¹⁷⁴Esta Comisión fue creada a partir del triunfo electoral de 2 de julio de 2000, con el objeto de impulsar la siguiente fase de la transición hacia la democracia sobre la base de una reforma democrática del Estado mexicano.

¹⁷⁵Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.

¹⁷⁶Carlos Mondragón y Alfredo Echegollen (coords.), *Democracia, cultura y desarrollo*, México, UNAM, Editorial Praxis, 1998, pp. 61-62.

a) con el neoliberalismo¹⁷⁷ y el neoconstitucionalismo,¹⁷⁸ ajeno a las características del aparato administrativo burocrático nacional y su origen y dependencia del poder real vinculado al funcionamiento de un partido político;

b) con la tecnocracia¹⁷⁹ como la toma del poder formal por parte de personas y grupos ajenos al acontecer político nacional y sus vicisitudes partidistas;

c) con una nueva forma de dependencia de los países subdesarrollados a los países altamente industrializados, capitalistas y ricos que consideren viable la aplicación de modelos elaborados de acuerdo con sus condiciones a los demás países sin importar su grado y características de desarrollo; y

a) con la concertación y el consenso como formas de analizar y debatir los problemas económicos, partiendo del supuesto de que éstos pueden resolverse mediante acuerdos de pérdidas y ganancias entre las partes en disputa, mismas que representan intereses distintos, pero conciliables con los nacionales.¹⁸⁰

Amador Rodríguez Lozano,¹⁸¹ señala en la introducción a su libro *La reforma al Poder Legislativo en México*, que la reforma del Estado “es un instrumento político destinado a canalizar las variadas propuestas de cambio institucional y las distintas tendencias ideológicas y políticas que las sustentan. Es, a la vez que ejercicio democrático y plural, reto de creatividad y responsabilidad política; exige de todos quienes en ella participan el más alto sentido del interés nacional, por encima de los intereses partidistas individuales o de grupo.

La reforma del Estado en el México de hoy, significa principalmente sentar las bases de una vigencia plena y real del principio de separación

¹⁷⁷El neoliberalismo es la tendencia del pensamiento económico que, a partir de las concepciones de la economía clásica, reclama un mayor control sobre el mecanismo del mercado libre, para evitar la formación de monopolios y de concentraciones opresoras. *Enciclopedia Práctica Planeta*, t. 5, España, 1993, p. 1455.

¹⁷⁸El neoconstitucionalismo es una corriente doctrinaria, que va encaminada a una nueva constitucionalidad, o en su caso a una reforma integral del máximo ordenamiento jurídico de un Estado, con el objeto de reformar las instituciones ya instauradas, mediante su fortalecimiento, debilitamiento o con la creación de unas nuevas.

¹⁷⁹La tecnocracia no es otra cosa que el gobierno de los técnicos. *Enciclopedia Práctica Planeta*, t. 7, España, 1993, p. 1998.

¹⁸⁰*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 829.

¹⁸¹Amador Rodríguez Lozano fue diputado federal en la LVII Legislatura.

de poderes. El presidencialismo reforzado surgido del sistema que estableciera originalmente la Constitución de 1917, debe dejar el paso a un nuevo esquema de mayor equilibrio y balance, lo cual significa fortalecer a los otros dos poderes: el Judicial y el Legislativo.¹⁸²

Al respecto nosotros podemos señalar que la reforma del Estado es parte del resultado del proceso de democratización o transición que se viene desarrollando en México, y que implica la construcción o creación de mecanismos o instituciones que estén encaminados al equilibrio de poderes o incluso al cambio de sistema de gobierno.

Dentro de las acciones a realizar a partir de la reforma del Estado y de acuerdo con la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado que se instalara con tal propósito en el año 2000, encontramos los siguientes grandes rubros: Derechos humanos y libertades públicas; objetivos económicos y sociales del Estado; Representación política y democracia participativa; Forma de gobierno y organización de los poderes públicos; Federalismo, descentralización y autonomías y Constitución y globalidad.¹⁸³

Como es de observarse existe inquietud por estudiar, y en su momento instaurar las reformas que corresponden a la forma del gobierno y a la organización de los poderes públicos, coincidiendo con las definiciones de reforma del Estado que incluyen en lo particular al acotamiento o al fortalecimiento de los poderes y por lo tanto al equilibrio que implican.

Dentro de este ámbito consideramos menester señalar en qué consiste el acotamiento o fortalecimiento de los poderes públicos partiendo de la reforma del Estado.

El acotamiento tratándose de la reforma del Estado va encaminado al debilitamiento de las facultades del Poder Ejecutivo y el fortalecimiento está dirigido al Poder Legislativo.

Con relación al acotamiento de facultades del Poder Ejecutivo Jaime F. Cárdenas Gracia, en su obra *Una Constitución para la democracia*, refiere que el Presidente de la República efectivamente cuenta con excesivos poderes constitucional-formales y que éstos más que propiciar la conciliación ocasionan la confrontación y al respecto considera que, si se reducen o li-

¹⁸²Amador Rodríguez Lozano, *La reforma al Poder Legislativo en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 32, México, IJ, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998, pp. 25-26.

¹⁸³Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, op. cit.

mitan los actuales poderes constitucionales del Presidente, éste se verá obligado a gobernar con el apoyo de las cámaras, a consensuar y pactar alianzas con los partidos de oposición para el caso de que el Legislativo no se conforme con la mayoría del partido del Presidente, y se estará ante un equilibrio de poderes.

Pero para que lo anterior pueda llevarse a cabo, el titular del Poder Ejecutivo deberá cubrir un requisito: –que el autor más que un requisito, lo considera una deficiencia del modelo–, contar con una capacidad de liderazgo.

Ahora bien, en el lado opuesto se encuentra la inquietante propuesta para fortalecer al Poder Legislativo. Al respecto mucho se ha dicho y mucho se ha propuesto. Amador Rodríguez Lozano apunta, que la “debilidad” del Poder Legislativo no se explica automáticamente por la fortaleza del Ejecutivo, sino que también han incidido otros elementos, y con relación al tema considera que, “el fortalecimiento del Poder Legislativo no nada más es un propósito democrático, sino también una necesidad impulsada por transformaciones económicas y sociales tanto nacionales como internacionales”.¹⁸⁴

Por otro lado y más adelante citando al programa de acción que presentara el PRI en las elecciones presidenciales de 1994, el mismo autor señala:

El equilibrio de poderes es una de las condiciones para garantizar la consolidación democrática y el Estado de derecho. Únicamente el balance entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, puede garantizar un ejercicio de gobierno responsable, en el marco de la ley y que busca soluciones a las demandas de la sociedad.¹⁸⁵

Así pues a decir de Rodríguez Lozano, el fortalecimiento del Poder Legislativo no es otra cosa que la revisión de las competencias y atribuciones con que cuenta, para que éste realice de manera eficiente las tareas que le son propias y participe más activamente en el diseño y vigilancia de las políticas públicas, por lo tanto se requieren adecuaciones a la organización y funcionamiento de dicho poder.¹⁸⁶

¹⁸⁴Amador Rodríguez Lozano, *Reforma al Poder Legislativo en México*, op. cit., p. 24.

¹⁸⁵*Ibidem*, p. 25.

¹⁸⁶*Ibidem*, pp. 26 y 31.

El autor José Carbonell, coincide con Cárdenas Gracia en que el Poder Legislativo debe caracterizarse por la eficacia, pero además el primero agrega que también la centralidad en la vida pública debe ser una característica de este poder, y en ese sentido cita de manera textual a Manuel Aragón, quien en su obra *Estudios de derecho constitucional*, explica que:

El parlamento constituye (o debe constituir) la institución central de la democracia como forma de Estado, es decir, del Estado constitucional democrático, sea su forma de gobierno parlamentaria o presidencial. Y ello es así, en primer lugar, porque la representación política tiene allí (en una Cámara de composición plural) su más fiel expresión; en segundo lugar, porque el control político del Ejecutivo sólo en el parlamento puede ejercerse de manera permanente u ordinaria y, en tercer lugar, porque únicamente a través de los debates parlamentarios pueden alcanzar suficiente legitimidad democrática las decisiones del poder público difíciles de predecir en el momento del voto popular y más difíciles aún de cubrir con el genérico y periódico mandato electoral.¹⁸⁷

Ante esta situación surge la necesidad de adecuar el actual sistema de gobierno mexicano.

Necesidad de adecuaciones al actual sistema de gobierno mexicano

Sobre estas adecuaciones, diversas han sido las propuestas, que van desde el fortalecimiento o acotamiento de facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la inclusión de mecanismos de tipo parlamentario, hasta la pretensión del cambio del sistema de gobierno presidencial por el sistema parlamentario.

En relación con este último tópico cabe recordar que ya en México ha existido la inquietud de instaurar un sistema de gobierno parlamentario. En el capítulo 2 de esta investigación lo hemos señalado, a partir del momento en que México se hizo nación independiente y hasta la expedición de la Constitución de 1857 diversas fueron las propuestas y las discusiones por establecer el sistema de gobierno que regiría a México.

¹⁸⁷José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias*, op. cit., pp. 214-215.

Y aún, meses después de la aprobación de la Constitución de 1917 durante la XXVII Legislatura, fue presentada por diversos diputados encabezados por L. Sánchez Pontón un proyecto que proponía el cambio del régimen presidencial por el parlamentario, y cuyas principales propuestas consistían en:

- a) El ejercicio del Poder Ejecutivo por el Presidente de la República mediante un Consejo de Ministros.
- b) Nombramiento de un presidente del Consejo de Ministros por el Presidente de la República.
- c) Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para otorgar o retirar su confianza al Consejo de Ministros.¹⁸⁸

Ya en esa época se veía la necesidad de dar intervención en la vida gubernamental al Poder Legislativo, pues a todas luces era evidente que al Poder Ejecutivo se le había protegido otorgándole una concentración de poderes y una enorme libertad de decisión, esto lo corroboramos con los siguientes argumentos tomados de la exposición de motivos de dicha iniciativa:

El Presidente de la República [...] tiene amplia libertad para designar a sus Secretarios del Despacho y a todos los empleados de la Administración. [...] el Poder Legislativo, encerrado en su recinto, donde la palabra Ley parece recordar continuamente al representante del pueblo que su única misión es la de elaborar decreto tras decreto, sin que siquiera deba importarle el puntual cumplimiento de sus disposiciones, representa una suma de fuerza completamente mezquina y sin importancia en la dirección de los asuntos públicos.

De esta observación verídica ha nacido, como resultado racional de la evolución política, la necesidad de que la Representación Popular tenga intervención en la esfera administrativa ya que, de acuerdo con la vieja teoría de la división de los tres Poderes, el Presidente no representa sino la acción meramente ejecutiva de las disposiciones de la

¹⁸⁸*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura XXVII, Año Legislativo II, Período Ordinario 29 de diciembre de 1917, Diario núm. 95. Tomado de la Base de Datos: Diario de los Debates de la siguiente página en Internet: <http://www.camaradediputados.gob.mx/>*

Representación Popular. En una palabra, el pueblo, por lo que hace a la Administración Pública, no puede resignarse a ejercitar su soberanía de una manera periódica por medio de la elección, viéndose obligado a prescindir de toda manifestación de su soberanía, durante el periodo presidencial y, por lo tanto, exige que los poderes que se les confiera a sus representantes en las Cámaras, se extiendan a algo más que al de elaborar leyes: al de intervenir en la ejecución de ellas y en la administración general de los negocios públicos.

Esta necesidad es la que ha determinado la intervención de los parlamentos en el Poder Ejecutivo, y especialmente en el Consejo de Ministros.¹⁸⁹

Más adelante se señalan que los dos postulados del régimen parlamentario son: "Primero, la mayor intervención del pueblo en los asuntos públicos; segundo, la preservación del Presidente de la República en todo cambio político".¹⁹⁰

Se pretendía proteger al Poder Ejecutivo o a su representante, pues era bien sabido que muchos de los problemas políticos de México se habían desatado en torno al derrocamiento y/o desconocimiento del titular del mencionado poder.

También hubo la inquietud de los opositores al establecimiento de un régimen parlamentario, obviamente éstos apoyaron el sistema presidencial y al Presidente de la República, y entre otros argumentos señalaron en contra de ese sistema que: "...el régimen parlamentario es un sistema exótico, propio de tan sólo los pueblos cultos y de orígenes diversos al nuestro".¹⁹¹

Además, ya desde el proyecto de Constitución presentado a la Asamblea de Querétaro, se habían manifestado propuestas a favor de este régimen y al respecto se señaló: "...los pueblos americanos de origen español, necesitan todavía gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto, a desbordarse cometiendo toda clase de desmanes".¹⁹²

¹⁸⁹*Idem.*

¹⁹⁰*Idem.*

¹⁹¹*Idem.*

¹⁹²*Idem.*

Y otra idea más, contraria al régimen parlamentario y tomada de los argumentos dados por el entonces Presidente de la República don Venustiano Carranza, también durante el debate del proyecto de Constitución de 1917, se fundamentaba en:

...la elección directa del Presidente y la no reelección, conquistas obtenidas por la Revolución de 1910, dieron sin duda fuerza al Gobierno de la Nación. La reforma que ahora propongo coronará la obra. El Presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo; él no podrá invadir fácilmente sus atribuciones.¹⁹³

Posteriormente durante la XXIX Legislatura, en diciembre de 1921, diputados del Partido Liberal Constitucionalista, presentaron a la Cámara un proyecto de reformas y adiciones a la Constitución con el objeto de abolir el régimen presidencial y sustituirlo por un régimen parlamentario. Este proyecto encabezado por el diputado Ignacio Borrego, proponía entre otros los siguientes aspectos:

- a) La elección del Presidente de la República por parte del Congreso de la Unión mediante la mayoría absoluta de las dos terceras partes de sus miembros que constituían en quórum legal, y en caso de obtenerse esta votación se votaría sólo por los dos candidatos que obtuvieren mayoría de votos, declarando triunfador al que lograra la mayoría simple.
- b) Nombramiento de un jefe de gabinete por parte del Presidente de la República.
- c) Integración del gobierno federal por ministros.
- d) Responsabilidad solidaria de los ministros ante la Cámara de Diputados, de la política general del gobierno e individualmente de los actos personales.
- e) Obligación del jefe de gabinete de informar a las cámaras acerca de la política a desarrollar por parte del gobierno, siempre que hubiera cambio de ministros.
- f) Obligación del jefe de gabinete de asistir a la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, para informar acerca

¹⁹³*Idem.*

del estado que guarde la administración y para indicar las líneas directrices de gobierno que piense desarrollar.

g) Facultad del Presidente de la República para disolver la Cámara de Diputados, con la aprobación del Senado.

En la exposición de motivos para abolir el régimen presidencial y sustituirlo por el régimen parlamentario se encuentra el siguiente argumento:

La conveniencia de abolir el régimen [...] se ha convertido en una necesidad, a tales extremos imperiosa, que el aplazamiento de esa sustitución se traduciría en gravísimos perjuicios para la democracia y en no menos graves peligros para la conservación del orden y la paz sociales.

Los fracasos ininterrumpidos, durante setenta años del abominable régimen político existente; justificarían amplísimamente su inmediata abolición: las ventajas y excelencias del sistema político a cuya sombra Francia ha logrado consolidar las instituciones republicanas; España logra poner término a sus cruentas luchas civiles, armonizando felizmente el principio monárquico con la libertad y democracia, e Inglaterra, cuna y escuela de esa admirable institución, adquirir, debido a ella, prosperidad y bienestares no igualados, justifica no menos ampliamente la adopción del régimen parlamentario.¹⁹⁴

En este caso los diputados de la entonces XXIX Legislatura recurrieron al derecho comparado para fundamentar la necesidad de consolidar un gobierno participativo, en el sentido de dar al parlamento intervención en los asuntos de la política interior del país.

Actualmente la inquietud –como lo hemos venido comentando– por integrar elementos del régimen parlamentario al sistema presidencial o incluso por proponer un completo cambio de régimen no ha sido menos. Sin embargo, hay quienes están convencidos de que no hay necesidad de un cambio de régimen ni total ni parcial, y argumentan que la forma de atenuar el presidencialismo es fortaleciendo al Poder Legislativo.

¹⁹⁴*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura XXIX, Año Legislativo II, Período Ordinario 1o. diciembre de 1924, Diario núm. 55. Tomado de la base de datos: *Diario de los Debates*, de la siguiente página en Internet: <http://www.camaraadediputados.gob.mx/>

Atendiendo a los tópicos de la reforma del Estado como resultado de la transición, durante la LVIII Legislatura fueron presentadas a la Cámara de Diputados por diversos grupos parlamentarios algunas iniciativas en la materia de las que hemos escogido las más significativas, esto sin el afán de tendencias o favoritismos partidarios, y las que a continuación analizaremos.

Análisis de iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura, en materia de fortalecimiento al Poder Ejecutivo y fortalecimiento al Poder Legislativo

El 20 de marzo de 2002 fue presentada por el diputado Eduardo Rivera Pérez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), una *Iniciativa de Reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Fortalecimiento al Poder Ejecutivo*.¹⁹⁵

Sin necesidad de adentrarnos en ella pudiéramos presumir de la simple lectura del título de la iniciativa que ésta pretende otorgar al Ejecutivo muchos más poderes de los que ya tiene, sin embargo, una vez analizándola encontramos lo siguiente:

- Las propuestas al Poder Ejecutivo lo acotan y fortalecen al Congreso, pues:

1. Evitan el “veto de bolsillo”¹⁹⁶ y autorizan o facultan al Congreso para que éste sea quien publique la ley una vez que haya transcurrido el plazo para que el Ejecutivo formule observaciones.
2. La segunda propuesta está relacionada con el procedimiento para nombrar a un Presidente provisional para el caso de falta absoluta del

¹⁹⁵Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, año v, núm. 965, México, viernes 22 de marzo de 2002, pp. 10-14.

¹⁹⁶El veto de bolsillo se lleva a cabo cuando una ley que ha sido aprobada por el Congreso y sancionada por el Presidente de la República, éste no permite cumplir con la culminación del proceso legislativo omitiendo la publicación de dicha ley, es decir, no la manda publicar, en sentido figurado “la guarda en el bolsillo”, véase Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo, *El veto. Análisis del artículo 72, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Derecho comparado*. México, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, DPI, junio de 2002.

Presidente de la República en ejercicio. Este procedimiento, se encarga al Congreso de la Unión –como actualmente se determina– sólo que la propuesta de candidato para el cargo respectivo, será presentada por el grupo parlamentario del partido político que hubiere postulado al candidato triunfador en la elección federal inmediata anterior para ese cargo.

Finalmente vemos que aun cuando se le permite al partido del Presidente ausente proponer al candidato, lo harán desde el interior del Congreso y éste será quien tenga el control de la designación.

3. Una tercera propuesta se relaciona con la formulación y presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Se pretende adelantar la fecha de inicio de encargo y toma de posesión del Presidente de la República para que éste se lleve a cabo el 1o. de octubre en lugar del 1o. de diciembre.

Con esta última propuesta observamos un fortalecimiento del Poder Ejecutivo y Legislativo. Por un lado el Presidente contará con más tiempo para elaborar el proyecto de Presupuesto y la iniciativa de la Ley de Ingresos y, por el otro, el Congreso contará con el tiempo suficiente para su estudio, discusión, modificación y aprobación. En síntesis, de ser aprobadas estas propuestas estaríamos frente a un fortalecimiento de facultades compartido.¹⁹⁷

También en la sesión de fecha 20 de marzo de 2002, fueron presentadas dos iniciativas de reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo; una por el diputado Martí Batres Guadarrama del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y la

¹⁹⁷Sin embargo, cabe aclarar que este fortalecimiento de facultades compartido ha empezado, pues el pasado 30 de julio de 2004, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, t. DCX, núm. 22, Primera Sección, p. 2, el decreto por el que se aprueba el diverso mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma constitucional tiene por objeto ampliar el plazo para que el Ejecutivo federal haga llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 8 de septiembre; asimismo, señala que la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre.

otra por el diputado Felipe Calderón Hinojosa del grupo parlamentario del PAN.¹⁹⁸

La iniciativa del PRD pretende fortalecer al Legislativo, con el objeto de que el Congreso permanezca en ejercicio y uso de sus atribuciones durante todo el año con el trabajo continuo e ininterrumpido de sus legisladores. Para ello en su exposición de motivos argumenta lo siguiente:

En la vieja época el Ejecutivo era el gran legislador legal y metalegalmente. Legalmente el Ejecutivo enviaba las iniciativas legislativas en su gran mayoría y las elaboraba. Metalegalmente el Ejecutivo hacía el trabajo técnico dirigido hacia su dictaminación y políticamente para su aceptación social ...estaba prácticamente detrás de todo el proceso legislativo, desde la iniciativa hasta la promulgación.

...

[...] el Ejecutivo decidía y el Legislativo simplemente formalizaba esas decisiones. [...] Ahora el Legislativo recibe la mayoría de las iniciativas de sus propios integrantes y debe procesar y generar sus propias decisiones. Por eso [...] proponemos un esquema de ejercicio permanente del Legislativo, sin periodos interrumpidos por largos recesos.

La iniciativa tiene como objetivo que el Congreso sesione todo el año, como consecuencia la Comisión Permanente desaparece en virtud de que dejan de existir los periodos de receso del Congreso, en los que la función principal de la Comisión es atender y recibir todos los asuntos de la competencia del Poder Legislativo.

Por su lado la iniciativa del PAN se interesa en el fortalecimiento del Poder Legislativo apeándose a las propuestas de la reforma del Estado y señalando que:

...se aprecia la necesidad de contar con un Poder Legislativo [...] con mayores y mejores facultades legales para equilibrar y controlar el Poder Ejecutivo, para servirle de contrapeso. Éstas coadyuvarán a lograr una Presidencia de la República democráticamente fuerte, y un gabinete

¹⁹⁸Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, año v, núm. 965, México, viernes 22 de marzo de 2002, pp. 5-8, 27-36.

te sustentado en la eficiencia, la eficacia y la honestidad en el cumplimiento de sus atribuciones, con oportuna y suficiente capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos.

Para lograr lo anterior propone:

1. La reelección inmediata de legisladores.
2. Ampliar el segundo periodo de sesiones ordinarias.¹⁹⁹
3. Adelantar la fecha de presentación del proyecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, al 15 de octubre en lugar del 15 de noviembre.
4. Adelantar la presentación y revisión de la Cuenta Pública.
5. Precisar el procedimiento a seguir en caso de ausencia absoluta o vacante de algún legislador.
6. Ampliar las facultades del Congreso.
7. Establecer el servicio legislativo de carrera.

Como podemos observar, las propuestas por mejorar y fortalecer las instituciones políticas del Estado son coincidentes, aun cuando las iniciativas se presentan por legisladores de diferentes fracciones parlamentarias.

El 28 de abril de 2003, el diputado Uuc-Kib Espadas Ancona del grupo parlamentario del PRD, presentó otra iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que se considera que mediante la supresión de la Comisión Permanente –la cual funciona durante los recesos del Congreso–, se dará un fortalecimiento al Poder Legislativo, pues se estaría trabajando durante todo el año. La iniciativa propone que:

1. Las cámaras sesionen al menos dos veces al mes.
2. Se señala que las cámaras para el cumplimiento de su función legislativa tendrá que integrar comisiones, precisando cómo funcionarán, y

¹⁹⁹Cabe aclarar que el pasado 2 de agosto de 2004, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, t. DCXI, núm. 1, Primera Sección, el decreto por el que se aprueba el diverso por el que se reforma el primer párrafo del artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante este decreto se amplía el segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, iniciando a partir del 1o. de febrero de cada año. Recordemos que anteriormente se marcaba como fecha de inicio el 15 de marzo de cada año.

las sanciones a que se harán acreedores quienes las presidan y no se apeguen a las disposiciones establecidas.

3. En virtud de que los periodos de sesiones desaparecerán, y por ende los periodos de recesos, por lo tanto se modifican todas las disposiciones que regulan a la Comisión Permanente y se suprime a ésta.

Los motivos que señala para hacer dichas propuestas son los siguientes:

En el contenido de la propuesta [...], presentamos un rediseño tanto constitucional como legal que consolidará al Poder Legislativo, como el espacio del Estado mexicano que consolide la transición democrática.

...

Para quienes hemos luchado por el sistema político que dio vida a un Estado autoritario, es inaceptable y cuestión de principios, la absurda concentración de poder en un solo hombre...

Como es de observarse, estos argumentos parten de una crítica al artículo 80 constitucional que es el fundamento legal del sistema presidencial, que como lo sabemos se basa en el depósito del Poder Ejecutivo en una sola persona, así pues posteriormente señala:

...[Art. 80 textual] Se deposita el ejercicio del *supremo* Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Como puede verse, el constituyente se refiere al Ejecutivo como "supremo" lo que es significativo dado que tal calificativo no se aplica para los demás poderes. Asimismo, llama la atención que sea un solo hombre, en este caso el presidente, en quien se deposite todo un Poder. Aquí encontramos el primer elemento constitucional –mas no el único– que nos explica el exacerbado presidencialismo que padecemos."

Y como solución al problema del presidencialismo señalan:

...estamos convencidos que la alternativa se encuentra en el Parlamento;...

...

[...] proponemos que el trabajo del Congreso de la Unión tenga un esquema diferente a partir de suprimir la figura de la Comisión Permanente, lo que permitirá que el Poder Legislativo tenga mayor protagonismo en el acontecer cotidiano del país.

En esta iniciativa encontramos una severa crítica al presidencialismo y a pesar de que lo atacan, en ningún momento hacen propuesta alguna para evitar esa “inaceptable y absurda concentración de poder”; el hecho es que pretenden que el Poder Legislativo sea la solución, de manera que proponen suprimir la figura de la Comisión Permanente, con lo que desaparecerán los periodos de receso y el Congreso trabajará durante todo el año.

Sin embargo, consideramos que si bien existe la urgente necesidad de mayores periodos de trabajo, es decir, que se amplíen los periodos de sesiones; éstos, por sí solos, no bastarían para controlar esos excesos, estamos convencidos de que es menester realizar una revisión de los mecanismos de control con que cuenta el Legislativo para hacer contrapeso a las atribuciones del Ejecutivo, como lo veremos más adelante.

Análisis de la iniciativa presentada a la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura con el objeto de abolir el sistema presidencial y sustituirlo por un régimen parlamentario

Por último y una vez mencionadas y analizadas algunas de las propuestas hechas por diversos legisladores con el objeto de fortalecer a los poderes ya sea Ejecutivo o Legislativo, procederemos a analizar la Iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de lograr una nueva distribución entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, presentada por el diputado Eric Eber Villanueva Mukul,²⁰⁰ del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del martes 4 de diciembre de 2001.²⁰¹ Mediante esta iniciativa se pretende abolir el sistema presidencialista y sustituirlo por un régimen parlamentario. Sin embargo, debido a las caracterís-

²⁰⁰Eric Eber Villanueva Mukul, fue diputado federal por el PRD durante la LVIII Legislatura y presidente de la Mesa Directiva en el tercer año legislativo de dicha Legislatura.

²⁰¹Publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, año V, num. 893, México, 5 de diciembre de 2001, pp. 54-64.

ticas del régimen presidencial y del parlamentario estudiados en el capítulo 4 de esta investigación, considero que la propuesta contenida en esta iniciativa se acerca más a un régimen semipresidencial debido a que se pretende:

- Que el Poder Legislativo se convierta en un verdadero contrapeso, que obligue al Ejecutivo a ceñirse y cumplir con sus atribuciones, a informar y rendir cuentas y a encontrar una fórmula para compartir sus facultades.
- Una nueva relación que permita la cooperación y la corresponsabilidad en la conducción del gobierno.

Una de las principales razones que llevan a promover esta iniciativa es que actualmente nos encontramos ante un escenario de mayorías divididas, el Presidente de la República de un partido y las cámaras de Diputados y Senadores con partidos que por sí mismos no pueden formar mayoría para la toma de decisiones.

De instaurarse, el nuevo régimen contaría con los siguientes rasgos esenciales:

- La división de poderes tal como existe actualmente.
- Ejercicio del Ejecutivo encomendado a dos individuos, uno el jefe de Estado con su actual denominación -Presidente de los Estados Unidos Mexicanos- y otro, que será el jefe de gobierno.
- Las funciones que ejercerían una y otra figura serían las siguientes:

Jefe de Estado (Presidente de la República)	Jefe de gobierno
<ul style="list-style-type: none">-Representante del Estado Mexicano.-Hará la propuesta del jefe de gobierno a la Cámara de Diputados para su ratificación.-Garantizar el funcionamiento regular de las instituciones.-Promulgar las leyes.-Dirigir la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas.-Se elegirá mediante elección libre y directa de los ciudadanos, apegándose a los requisitos ya establecidos constitucionalmente.	<ul style="list-style-type: none">-Formular las políticas públicas.-Tendrá la dirección y la función de diseñar y ejecutar su programa.-Dirigir la administración civil.-Estará obligado a ejecutar las leyes.-La Cámara de Diputados podrá sancionarlo con la censura o el retiro de la confianza.-Será propuesto por la Cámara de Diputados para su ratificación.-Se le otorga la facultad de iniciar leyes o decretos.

[Continuación]

Jefe de Estado (presidente de la república)	Jefe de gobierno
<p>-Tiene la obligación de presentar por escrito un informe en el que manifieste el entorno nacional e internacional en que se desenvuelve el Estado mexicano y la situación general en que se encuentre.</p>	<p>-Habilitar toda clase de puertos y aduanas, con aprobación de la Cámara de Diputados. -Junto con las secretarías de Estado será responsable en la conducción de los asuntos públicos. -Presentar por escrito un informe al Congreso de la Unión en que señale el estado que guarda la administración pública del país. -Enviar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. -Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.</p>

Con relación al Poder Legislativo, en cuanto a su composición, ésta seguirá siendo la misma: dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, pero se les otorgan facultades que lo fortalecen y le dan control sobre el Poder Ejecutivo, las cuales consisten en:

Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
<p>-Ratificar la propuesta que del jefe de gobierno haga el Presidente de la República. -Avalar los gobiernos, es decir, ratificar el gabinete con sus secretarios de despacho que proponga el Presidente, atendiendo a las excepciones señaladas. -Censurarlos, retirarles la confianza y destituirlos. -Ratificar las propuestas que haga el jefe de gobierno de los empleados superiores de Hacienda y demás empleados de la Unión. -Autorizará o negará además de los permisos del Presidente de la República para ausentarse del país, los permisos del jefe de gobierno, para lo cual se tomará en cuenta el objeto, la importancia del viaje o misión y los beneficios para el país.</p>	<p>-Como excepción a la ratificación del gabinete, la Cámara Alta le corresponde ratificar a los secretarios de la defensa nacional, marina, el canciller de relaciones exteriores y el procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales. -Aprobar previamente los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República.</p>

La iniciativa está encaminada a establecer un régimen semipresidencial o semiparlamentario, porque encontramos claras características de un sistema parlamentario con miras a implantarse en un sistema presidencial, sin perderse algunas de las características de este último como lo es que el Jefe de Estado –Presidente de la República– sea elegido mediante elecciones directas y por voto popular y que tenga un periodo determinado de encargo.

Por otro lado, las peculiaridades parlamentarias que de implantarse presentaría el nuevo sistema serían: en primer lugar, la figura del jefe de gobierno en el que se depositaría la dirección de la política interior del país, en segundo lugar, la censura y el voto de confianza que llevan a la destitución del funcionario que sea sometido a ella, y la principal, la intervención del Congreso en la ratificación del gobierno.

Observamos que hay un acotamiento y debilitamiento importante del Ejecutivo, en el momento en que se pretende dividir el Poder Ejecutivo, es decir, hacerlo dual, pues se depositaría en un jefe de Estado y en un jefe de gobierno, además se le otorga al Congreso un importante mecanismo de control: la censura y voto de confianza, y no encontramos como contrapeso característico del Poder Ejecutivo en un sistema parlamentario la disolución del parlamento.

Aquí cabe destacar que este último mecanismo de contrapeso –del cual carecen las propuestas de esta iniciativa–, nos deja claro que el régimen presidencial no sería sustituido por un régimen parlamentario –como se señala en la misma– sino por uno semipresidencial.

Algunos argumentos en contra de un cambio de régimen

Aun cuando hay ya una gran inquietud por llevar a cabo un cambio de régimen, hay autores que señalan las causas por las cuales consideran, no funcionarían los mecanismos ya propuestos por muchos, tal es el caso de Miguel Carbonell que afirma que:

la posibilidad de interpelar al Presidente de la República o a los secretarios del despacho, las comparecencias de los mismos, la remoción parlamentaria de los altos cargos, etcétera, son todas ellas figuras que existen en los Estados en donde se cuenta con una democracia estable

y profundizada, pero son inexistentes en aquellos países en los que la democracia es incipiente o epidérmica, decorativa casi; es el caso de México.²⁰²

Siguiendo con las críticas a favor y en contra de las formas de gobierno, encontramos la citada por Cecilia Mora-Donatto en su libro *Temas selectos de derecho parlamentario*, de Carl Schmitt quien asevera que “el régimen parlamentario no debe existir porque genera gobiernos inestables”.²⁰³

A pesar de que encontramos argumentos como “la existencia de democracias incipientes o epidérmicas” o “generación de gobiernos inestables”, para el establecimiento de un nuevo régimen o la adopción de algunos mecanismos a uno ya existente, seguimos con la plena convicción de que la transición político-jurídica por la que está pasando México, exige modificaciones, adecuaciones, que no implican un cambio total del sistema de gobierno, pero sí parcial, lo que conlleva al establecimiento de mecanismos e instituciones como las que ya hemos analizado.

²⁰²Miguel Carbonell, *Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México*, documento localizado en la siguiente página en Internet: http://www.kas.org.ar/Contribuciones/Numeros_Anteriores/032002/1_Miguel_Carbonell.pdf

²⁰³Cecilia Mora-Donatto, *Temas selectos de derecho parlamentario*, op. cit., p. 37.

Conclusiones

De lo señalado y analizado en esta investigación podemos concluir que:

Primera. En la antigüedad, “forma de Estado y forma de Gobierno” se consideraban sinónimos, sin embargo, entre estos dos conceptos se encuentra una clara diferencia, toda vez que, el primero se refiere a la estructura y organización de los tres elementos que componen al Estado (territorio población y gobierno) y el segundo se refiere a la estructura y organización del gobierno como elemento independiente del Estado.

Segunda. El gobierno como elemento independiente del Estado, se adopta a través de diversas formas o sistemas, observando que en la actualidad las más comunes son: la monarquía con sus variantes autocrática y parlamentaria (v.gr. Inglaterra); la democracia o república con sus variantes presidencial (Estados Unidos) y parlamentaria (Alemania) y, los gobiernos de asamblea (directorial-Suiza). De estas variantes las que predominan son la parlamentaria y presidencial. Sin embargo, del estudio realizado, podemos afirmar que la adopción de un sistema de gobierno es circunstancial, afirmación que corroboramos con la creación de un híbrido al que se le ha denominado sistema semipresidencial (Francia).

Tercera. Al comparar los sistemas de gobierno que predominan en la actualidad encontramos que en el sistema parlamentario por la composición de los poderes Ejecutivo y Legislativo existe un nexo vinculatorio que implica una relación inmediata entre ambos, ya que, el gobierno surge directamente del parlamento. Asimismo, podemos señalar que existe un Ejecutivo doble, pues este poder lo ostentan el jefe de Estado y el jefe de gobierno, y agregar que este sistema se basa en la colaboración de poderes

donde se observa un mando de tipo horizontal, en el que los pesos y contrapesos se ejercen a la par, es decir, existen mecanismos como la disolución del parlamento o el voto de desconfianza lo que obliga precisamente a la colaboración.

Cuarta. Del estudio comparativo realizado al sistema presidencial se desprende que, el Poder Ejecutivo es monista, toda vez que se deposita en una sola persona que se caracteriza por la dualidad, es decir, que ostenta el cargo tanto de jefe de Estado como el de jefe de gobierno, es electo popularmente y por un periodo determinado. Este sistema se basa en la división de poderes, donde predomina el Ejecutivo sobre el Legislativo, por lo que inferimos la existencia de un mando de tipo vertical.

Quinta. Con relación al sistema directorial, es de observarse que se caracteriza por un Poder Ejecutivo colegiado y rotativo, es decir, se conforma por varios individuos, y cada uno de éstos ocupan la titularidad durante la duración del mandato, por un lapso de tiempo determinado.

Sexta. Respecto al sistema semipresidencial, encontramos que éste ha sido denominado por su conformación también como un híbrido, pues éste se conforma por una combinación del sistema parlamentario y presidencial, en donde encontramos un Ejecutivo compuesto por un jefe de Estado electo popularmente y un jefe de gobierno surgido del parlamento, esta característica nos lleva a una más: la cohabitación que se da ante la presencia de un gobierno dividido, debido a que el Ejecutivo no cuenta con la mayoría en el Congreso.

Séptima. Consideramos que cualquier Estado puede tomar como modelo la forma de gobierno que crea más conveniente para su desarrollo, pero observando para su adopción no contravenir los principios fundamentales que le señala su Constitución, asimismo, deberá adecuarlo a su realidad y circunstancias políticas, sociales, jurídicas, económicas y culturales, con el objeto de obtener el bienestar y buen gobierno de la sociedad.

Octava. El sistema de gobierno mexicano se inspiró en el modelo presidencial norteamericano. A pesar de ello, a lo largo de la historia político-jurídica mexicana se intentaron instaurar diversos tipos de gobierno que van desde la monarquía, el parlamentarismo, el imperio e incluso por las características que señalan los propios ordenamientos legales nos atrevemos a decir que hasta colegiados. Sin embargo, la forma de gobierno en México

es la republicana con su variante presidencial y sus características son la representación, la democracia y el federalismo.

Novena. Del análisis hecho a las disposiciones jurídicas que en México regulan actualmente a los Poderes de la Unión (específicamente Ejecutivo y Legislativo), encontramos un escenario de desequilibrio entre éstos, toda vez que se le otorga al Ejecutivo un cúmulo de facultades que lo ponen en la balanza por arriba del Legislativo, encontrando por lo tanto un Poder Ejecutivo fuerte y un Legislativo subordinado a éste, que ocasiona su debilitamiento.

Décima. Ante un escenario de desequilibrio de poderes encontramos la necesidad de establecer un nuevo sistema de pesos y contrapesos o en su defecto aplicar el ya establecido en nuestra Carta Magna, pues resulta interesante observar que a pesar de la delimitación de funciones, facultades o atribuciones, encontramos que existe un control de poderes, sobre todo del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, con tendencias a predominar el primero sobre el segundo y por lo tanto encaminado al sistema semipresidencial.

Decimaprimer. A pesar de que en México y en América Latina prevalece el sistema presidencial, en diversos países como Argentina, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela encontramos las tendencias del parlamentarismo, a través de las figuras características de éste, pues han sido incorporadas a dichos sistemas. De la adhesión de estas particularidades a cada Estado se generan dos corrientes: la primera es la de los que afirman que sólo son una modalidad dentro del propio sistema y la segunda con la que comulgamos, la de los que se inclinan en señalar que dichas características cuentan con matices de otro sistema.

Decimasegunda. Toda vez que, una de las principales características de un sistema parlamentario la observamos en la dualidad del Ejecutivo y en el ejercicio de uno de los pesos y contrapesos más importantes como lo son: la moción de censura frente a la disolución del Parlamento (Congreso) y dado que en los casos comparados han sido incorporados a su sistema de gobierno, consideramos que se puede afirmar que nos encontramos no ante sistemas presidenciales sino ante sistemas semipresidenciales.

Decimatercera. Una transición política implica todos los procesos por medio de los cuales las sociedades o un Estado pasan de un régimen o sistema de gobierno a otro. Esos procesos van acompañados de la inclusión,

establecimiento o adopción de instituciones, que en México se han traducido en la denominada reforma del Estado.

Decimacuarta. En una transición se localizan dos etapas: la de liberalización y la de democratización. Dado que la etapa de democratización se da cuando se reconocen abiertamente los triunfos electorales de la oposición, podemos ubicar a México a partir de 1997 en esta etapa, y por lo tanto afirmar que se encuentra en transición.

Decimaquinta. Si bien es cierto que a partir de las elecciones federales de 1997, en las que se lleva a cabo la renovación de la Cámara de Diputados, empiezan a marcarse abiertamente los triunfos de la oposición, es hasta las elecciones para renovar tanto al Poder Legislativo como al Poder Ejecutivo llevadas a cabo en el año 2000, cuando cae el régimen hegemónico que durante poco más de siete décadas arraigó el sistema presidencial en México, y que por lo tanto consideramos marca fehacientemente la etapa de democratización de una transición.

Decimasexta. En virtud de que, México se encuentra en etapa de transición y, toda vez que, una transición implica el paso o cambio de un régimen de gobierno a otro, es necesario adoptar un sistema que, por sus posibles características presidenciales y parlamentarias, sin tendencias a que se incline más al parlamentarismo o al presidencialismo, es decir, por sus propias características *sui generis*, se considere un híbrido, al que sin embargo, nosotros podemos denominar semipresidencial.

Propuestas

Establecer un sistema de gobierno que por los mecanismos de tipo parlamentario que lo caracterizarían, encuadraría en el tipo semipresidencial, requiere para su instauración de las reformas constitucionales que a continuación proponemos:

Primera. Modificación al artículo 83, con el objeto de permitir la reelección del Presidente de la República, hasta por un periodo inmediato, modificando la duración del mandato presidencial de seis a cuatro años cada uno. De esta propuesta se desprenden dos grandes beneficios para la nación:

1. El titular del Poder Ejecutivo en el supuesto de pretender reelegirse, se vería obligado a responder a su electorado y al país en general para ganar la confianza de los votantes, con el desempeño eficiente de sus funciones, durante el primer periodo.
2. La reelección permitiría la continuidad y culminación de los proyectos de nación, lo que se traduciría en el crecimiento y desarrollo del país en todos los ámbitos.

Segunda. Modificación a los artículos 51 y 56 constitucionales. Con esta reforma se elevaría a rango constitucional la revocación del mandato cuyos sujetos de este mecanismo serían los funcionarios públicos elegidos por voto popular y directo, concretamente los legisladores (diputados y senadores), en caso de que el desempeño de sus funciones sea considerado por la sociedad como ineficiente. Con la instalación de la revocación del mandato, los servidores públicos se verían obligados a trabajar y responder a la sociedad con eficacia.

Tercera. Adición de la fracción VI al artículo 35 constitucional –cuyas disposiciones albergan las prerrogativas de los ciudadanos–, otorgándoles el mecanismo del referéndum como instrumento para llevar a cabo la revocación del mandato.

Mediante éste, se le daría mucho más intervención o participación a la ciudadanía y se le permitiría jugar directamente el papel de jurado o juzgador para que decidiera sobre la revocación del mandato de los altos funcionarios o servidores públicos en caso de que éstos estén desempeñando sus funciones de forma indebida.

Consideramos que el referéndum, deberá ser convocado –a solicitud de un determinado número de ciudadanos– por el Congreso en coordinación con el Instituto Federal Electoral (IFE). Este último órgano coadyuvaría en la toma de decisiones transparentes. Aunado a ello deberá crearse un catálogo de causas o supuestos en los que se tipifiquen los actos u omisiones en que se pueden incurrir para ser sujetos de revocación de mandato.²⁰⁴

Cuarta. Modificación a los artículos 51 y 56 constitucionales, con el objeto de permitir la reelección legislativa hasta por dos periodos consecutivos. Consideramos necesaria esta reforma, toda vez que, tal y como sucedería con el Ejecutivo, los legisladores se verían obligados a llevar a cabo sus funciones de la mejor manera por los motivos que a continuación se exponen:

1. Con la reelección se aseguraría el buen desempeño en los tres periodos de su mandato, en virtud de que estaría sujeto a la revocación de éste.
2. El legislador reelecto tendría la oportunidad de profesionalizarse, es decir, tendría la oportunidad de aprender y desarrollar su carrera legislativa.
3. Estaría más en contacto con el electorado quien sería el que finalmente juzgaría su desempeño, mediante el otorgamiento o negación de su voto para reelegirlo.
4. Permitiría la continuidad de los proyectos.

²⁰⁴En este sentido habrá que realizar reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Quinta. Modificación a los artículos 69, 80 y 89 Constitucionales, con el objeto de establecer un Poder Ejecutivo dual, es decir, un jefe de Estado y un jefe de gobierno. Esta propuesta la hacemos en virtud de que hemos observado que, actualmente el desempeño del Presidente en funciones se ha inclinado por la política exterior del país, toda vez que ha considerado necesaria la promoción del mismo, con el objeto de incrementar la economía y las finanzas, a través de las inversiones, lo que ha llevado a un “abandono” de la política interior de la nación, o su delegación en el secretario de Gobernación, por lo tanto, con el establecimiento de la figura del jefe de gobierno o jefe de gabinete el Poder Ejecutivo se depositaría en el Presidente de la República quien fungiría como jefe de Estado y se caracterizaría por tener la facultad exclusiva del desarrollo de la política exterior del país y un jefe de gobierno o jefe de gabinete encargado del desarrollo de la política interior del Estado.

Ambos estarían sujetos a la presentación de un informe ante el Poder Legislativo con el objeto de rendir cuentas (modificación al art. 69). El jefe de gobierno podrá ser propuesto por el Presidente de la República al Congreso, quien deberá otorgarle su voto de confianza (reforma al art. 89).

Sexta. Modificación al artículo 73 de la Constitución, con el fin de concederle la facultad al Congreso de la Unión para que otorgue su voto de confianza al jefe de gobierno o jefe de gabinete, en el momento en que el Presidente de la República le haga su propuesta. Mediante este voto de confianza el Congreso estará aprobando al candidato propuesto.²⁰⁵

Séptima. Modificación al artículo 73 constitucional, mediante el cual se establecerá la moción de censura. Este mecanismo que se encuentra en contraposición con el voto de confianza será utilizado por el Congreso para que el jefe de gobierno dimita de su cargo, cuando de la evaluación del desempeño de sus funciones el Congreso determine que éste no ha sido el idóneo.

Octava. Modificación al artículo 93, para establecer como un mecanismo de control del Legislativo, las interpelaciones a los secretarios de despacho, cuando éstos sean llamados a comparecer, siempre y cuando las interrupciones estén relacionadas con preguntas tendientes a aclarar el o los temas que se estén tratando en la comparecencia.

²⁰⁵Consideramos que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, deberá de ser el instrumento regulador del voto de confianza y de la moción de censura.

México se encuentra en transición, el problema es evitar que no se estanque en ésta. Las propuestas están hechas, la moneda sigue en el aire. La misma sociedad es sabedora de la situación jurídico-política del país y exige un cambio. Un cambio pacífico sería lo ideal, pero la última palabra la tiene el poder público.

Bibliografía

- AGUIRRE, Pedro (coordinador de la colección), *Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Francia*, México, IFE-Instituto Federal Electoral, 1999.
- (coordinador de la colección), *Sistemas políticos y electorales contemporáneos. Canadá*, México, Instituto Federal Electoral, IFE, 1a. ed., 1999.
- ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *La forma federal de Estado*, México, UNAM, 1996.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Editorial Oxford, 1999.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CARBONELL, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, Ed. UNAM-ILJ, 2002.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, 2000.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, México, ILJ, UNAM, 1a. reimp., 1994.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1999.
- , *Estudios constitucionales*, 7a. ed., UNAM, México, Editorial Porrúa, 1999.
- DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo, *Derecho parlamentario*, México, Editorial Oxford, University Press, 1999.

- ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 20, 2a. ed., IFE-Instituto Federal Electoral, 2001.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Estudios jurídico-constitucionales*, México, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 163, 1a. ed., 2003.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa, 1999.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial. 1987.
- GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo, *Suplencia presidencial. Estudio de los artículos 84 y 85 constitucionales y propuestas de modificación*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Servicio de Investigación y Análisis, DPI-42-julio de 2002.
- , *El veto. Análisis del artículo 72, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Antecedentes y derecho comparado*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Servicio de Investigación y Análisis, DPI-33-diciembre de 2001.
- , *Suplencia presidencial. Estudio de los artículos 84 y 85 constitucionales y propuestas de modificación*, México, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, División de Política Interior, SIA, DPI-37-marzo de 2002.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, IJ, UNAM, 1998.
- LINZ, Juan J., *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?*, Documento obtenido en el Diplomado Derecho Parlamentario Comparado, impartido por la Universidad Iberoamericana en coordinación con la Universidad del Estado de Nueva York y la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, marzo-septiembre de 2000.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho mexicano. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- MONDRAGÓN, Carlos y Alfredo Echegollen (coords.), *Democracia, cultura y desarrollo*, México, UNAM, Editorial Praxis, 1998.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de derechos parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.

- ORTIZ MERCADO, José, “*Presidencialismo vs parlamentarismo una propuesta para Bolivia*”, documento obtenido en el Diplomado de Derecho Parlamentario Comparado, impartido por la Universidad Iberoamericana en coordinación con la Universidad del Estado de Nueva York y la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, marzo-septiembre de 2000.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, IJ, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. ed., 1997.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, *La reforma al Poder Legislativo en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 32, México, IJ, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 3a. reimp., 1999.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Diccionario de ciencia política*, t. m-z, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, Facultad de Derecho, UNAM, 2001.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1999*, México, Editorial Porrúa, 1999.
- , *Derecho constitucional mexicano*, 32a. ed., México, Editorial Porrúa, 1998.
- TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 1996.

Diccionarios

- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, vol. 1, t. 1, serie II, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1997.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. D-E, México, IJ, UNAM, Editorial Porrúa, 2002.
- Enciclopedia práctica planeta*, t. 2, España, Ed. Planeta, 1993.
- , t. 5, España, Ed. Planeta, 1993.
- , t. 7, España, Ed. Planeta, 1993.
- TUBELLA CASADEVALL, Imma y Eduard Vinyamata Camp, *Diccionario del Nacionalismo*, Barcelona, España, Oikos-tau, 1999.

Hemerografía

Diario Oficial de la Federación del 22 de enero de 1927.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados, LII Legislatura, año legislativo III, periodo ordinario, tomo III, núm. 28, 23 de noviembre, México, 1984.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados, LII Legislatura, año legislativo III, periodo ordinario, tomo III, núm. 48, 28 de diciembre, México, 1984.

CÁMARA DE DIPUTADOS, LVIII LEGISLATURA, *Gaceta Parlamentaria*, año V, núm. 965, México, viernes 22 de marzo de 2002.

———, *Gaceta Parlamentaria*, año V, núm. 893, México, 5 de diciembre de 2001.

Medios electrónicos

CARBONELL, Miguel, *Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México*, documento localizado en la siguiente página en Internet: http://www.kas.org.ar/Contribuciones/Numeros_Anteriores/032002/1_Miguel_Carbonell.pdf

Constitución de la Nación Argentina, localizada en la página en Internet de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en la siguiente dirección: <http://www.diputados.gov.ar/>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, localizada en la página en Internet de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, en la siguiente dirección: <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/PaginasPlanas/constitucion.asp>

Constitución Política de 1993, localizada en la página en Internet del Congreso de la República del Perú, en la siguiente dirección: <http://www.congreso.gob.pe/constitucion.htm>

Constitución Política de la República de Chile, localizada en la página en Internet de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, en la siguiente dirección: <http://www.bcn.cl/portada.html>

Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, localizada en la página en Internet de la base de datos políticos de las Américas de la Universidad Georgetown, en la siguiente dirección:

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Uruguay/uruguay.html>

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, XXIX Legislatura, año legislativo II, periodo ordinario 10. diciembre de 1921, diario núm. 55, toma-

- do de la base de datos: *Diario de los Debates* de la siguiente página en Internet: <http://www.camaradediputados.gob.mx/>
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, XXVII Legislatura, año legislativo II, periodo ordinario 29 de diciembre de 1917, diario núm. 95, tomado de la base de datos: *Diario de los Debates* de la siguiente página en Internet: <http://www.camaradediputados.gob.mx/>
- Diccionario de la Real Academia Española*, versión electrónica, localizado en la siguiente dirección en Internet: <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>
- Información obtenida de la página oficial en Internet de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, en la siguiente dirección en Internet: <http://www.camaradediputados.gob.mx/>
- SALAZAR MALDONADO, Ramón, *Sistemas de gobierno*, en la siguiente página en Internet: http://orbita.starmedia.com/miggarme/220sistemas_de_gobierno.htm
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Leobardo *et al.*, *Presidencialismo y parlamentarismo*, ponencia presentada en el foro “Estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en el estado de Nayarit, coordinado por la Comisión de Estudios Legislativos de Nayarit, tomado de la página en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/comelegs/inicio/PonenEdos/Nay/17-012.html>
- UD3.1 *Los conceptos básicos de Estado, régimen político y gobierno*, tomada de la siguiente dirección en Internet: http://enlaces.ucv.cl/educacioncivica/contenup/up3_organ/1_concep/priud3-1.htm
- ZÁRATE, Alfonso, *Gobierno y gobernabilidad en la ciudad de México*, tomada de la página en Internet: http://www.iiec.unam.mx/Noticias/seminarios-contenido/sem_eco_urbay-reg_2000/25-Alfonso%20%Elrate.pdf
- ZIMMERMAN, Joseph, *Revocación del mandato Legislativo*, última actualización 2001/10/01, en la base de datos de ACE (Administración y costo de elecciones) publicación electrónica, localizada en la siguiente dirección en Internet: <http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esc01c.htm>

Legislación

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Índice

INTRODUCCIÓN	7
Capítulo 1	
LOS SISTEMAS DE GOBIERNO.....	11
<i>Tipos de sistemas de gobierno</i>	11
Concepto de forma de Estado	12
Concepto de sistema o forma de gobierno	13
Formas de gobierno	15
Sistema parlamentario.....	17
<i>Consideraciones</i>	33
Capítulo 2	
EL SISTEMA DE GOBIERNO MEXICANO	35
<i>Elementos del sistema de gobierno mexicano</i>	38
<i>Nacimiento del sistema presidencial en México</i>	38
Antecedentes histórico-jurídicos.....	38
<i>Características del sistema presidencial en México</i>	53
El Poder Ejecutivo.....	54
El Poder Legislativo.....	62
El Poder Judicial	75
<i>Consideraciones</i>	76

Capítulo 3

EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN EL DERECHO COMPARADO

EN LATINOAMÉRICA.....	79
<i>Principales características del sistema presidencial.....</i>	<i>79</i>
Moción de censura.....	80
Responsabilidad política ante el Congreso.....	81
Interpelación.....	82
Revocación del mandato.....	83
El jefe de gabinete.....	84
El vicepresidente.....	84
Casos particulares.....	84
Argentina.....	85
Chile.....	88
Perú.....	91
Uruguay.....	93
Venezuela.....	95
<i>Consideraciones finales.....</i>	<i>98</i>

Capítulo 4

LA TRANSICIÓN: MÉXICO, ¿DEL PRESIDENCIALISMO

AL SEMIPRESIDENCIALISMO?.....	101
<i>La transición.....</i>	<i>101</i>
<i>La reforma del Estado.....</i>	<i>106</i>
Necesidad de adecuaciones al actual sistema de gobierno mexicano.....	110
Análisis de iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura, en materia de fortalecimiento al Poder Ejecutivo y fortalecimiento al Poder Legislativo.....	115
Análisis de la iniciativa presentada a la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura con el objeto de abolir el sistema presidencial y sustituirlo por un régimen parlamentario.....	120
Algunos argumentos en contra de un cambio de régimen.....	123

CONCLUSIONES.....	125
PROPUESTAS	129
BIBLIOGRAFÍA	133
Diccionarios	135
Hemerografía	136
Medios electrónicos	136
Legislación.....	137

La transición: México, ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?
se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes
de enero del año 2006. La edición, en papel de
75 gramos, consta de 1,500 ejemplares más
sobrantes para reposición y estuvo al
cuidado de la oficina litotipográfica
de la casa editora.



ISBN 970-701-684-1
MAP: 014385-01



La transición política implica el cambio de un sistema de gobierno a otro, y se conforma por dos etapas: la de liberalización y la de democratización. En la primera se reconocen los derechos individuales y colectivos de la sociedad; en la segunda, se reconocen abiertamente los triunfos electorales de las fuerzas políticas opositoras al partido en el poder.

México se encuentra en la segunda etapa de transición política, misma que inició en 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y se consolidó en el año 2000, cuando este partido político perdió la Presidencia de la República.

La transición trajo como resultado el nacimiento de un gobierno plural que dio pauta a la instalación real de gobiernos divididos; ante este escenario, los mecanismos y facultades que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cada uno de los poderes de la Federación que conforman el sistema de gobierno mexicano para su buen funcionamiento y equilibrio, resultan rebasados si no es que obsoletos.

En este estudio y análisis se considera conveniente ajustar estos mecanismos y facultades a la realidad jurídico-política del país, con el objeto de que los Poderes de la Unión, especialmente el Legislativo y el Ejecutivo, cuenten con las herramientas necesarias para alcanzar ese equilibrio, proponiendo la modificación parcial del sistema de gobierno, a través de la integración de mecanismos del sistema parlamentario al actual sistema presidencial, dando pie a un nuevo sistema de gobierno: el semipresidencial.



Miguel Ángel

 Porrúa