

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO
FACULTAD DE DERECHO

**"NECESIDAD DE REFORZAR
MATICES PARLAMENTARIOS EN LA
CONSTITUCION MEXICANA
PARA GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE
LA DIVISION DE PODERES"**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

Ana Martha Panini Juárez

QUERETARO, QRO., NOVIEMBRE DE 1996

No. Adq. H55904

No. Título _____

Clas. D342.72

P192n

BIBLIOTECA CENTRAL

A mis seres queridos:

Quienes junto conmigo compartieron paso a paso lo que un
día inicié y ahora logro culminar.

Mi esposo

Felipe.

Mi hijo

Felipe Ernesto.

A DIOS

**MI AGRADECIMIENTO PROFUNDO POR QUE SIN SU VOLUNTAD NO
FUESE POSIBLE ESTE ACONTECIMIENTO.**

**ROGANDOLE ILUMINE Y BENDIGA LA SALUD DE MI PEQUEÑO SER
QUE ESTA POR VENIR**

A MIS PADRES

CON TODO MI CARIÑO, AMOR Y RESPETO.

Alfredo

Y

Ana María

**POR EL APOYO INCONDICIONAL QUE RECIBI,
AGRADEZCO A LOS C.C. LICs.**

*Arsenio Durán Becerra
Carlos García Michaus
Jorge Lois Rodríguez
Salvador Franco Sánchez*

DESEO EXPRESAR MI AGRADECIMIENTO AL :

C. Lic. Andrés Garrido del Toral.
DIRECTOR DE MI TESIS.

A LOS HONORABLES MIEMBROS DEL JURADO

INDICE

	PAG.
<u>INTRODUCCION.</u>	1
<u>CAPITULO I</u>	
LAS FORMAS POLITICAS EN LA TEORIA DEL ESTADO Y EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL.	2
FORMAS DE ESTADO.	8
FORMA DE GOBIERNO.	11
SISTEMAS DE GOBIERNO.	13
LAS CARACTERISTICAS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO.	17
CARACTERISTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL.	20
ANTECEDENTES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL.	24
ANTECEDENTES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN AMERICA LATINA.	25
<u>CAPITULO II</u>	
LA FORMA DE ESTADO, LA FORMA DE GOBIERNO Y EL SISTEMA DE GOBIERNO EN MEXICO.	29
EL REGIMEN FEDERAL.	29
EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO EN 1971.	30
LA FORMA DE GOBIERNO EN MEXICO.	34
A.- SISTEMA DE GOBIERNO EN MEXICO.	35
B.- PODER LEGISLATIVO.	36
C.- PODER EJECUTIVO.	38
D.- PODER JUDICIAL.	39
E.- PARTIDOS POLITICOS.	39

	PAG.
<u>CAPITULO III</u>	
SISTEMA DE GOBIERNO EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS EN 1824, 1836, 1843, 1857, 1917.	41
EL ACTA CONSTITUTIVA Y LA CONSTITUCION DE 24.	41
ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION.	42
LA CONSTITUCION DE 1836.	45
IMPORTANTES BASES CONSTITUCIONALES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO CONSTITUYENTE EL 15 DE DICIEMBRE DE 1835.	48
LAS BASES ORGANICAS DE 1843.	50
CONSTITUCION DE 1857.	53
LA CONSTITUCION DE 1917.	56
EN RESUMEN LA EVOLUCION DEL SISTEMA DE GOBIERNO EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS SE REDUCE A:	58
CREACION NORMATIVA Y PRESIDENCIALISMO .	60
<u>CAPITULO IV</u>	
EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.	63
MEXICO: PRESIDENCIALISMO PURO.	67
FUENTES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO	70
LAS LIMITACIONES AL PODER DEL PRESIDENTE.	73
POSIBLES CONTROLES DEL CONGRESO SOBRE EL PRESIDENTE.	76
EL CONTROL INTERORGANICO ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE MEXICO.	79

	PAG
<u>CAPITULO V</u>	
MATICES PARLAMENTARIOS EN EL SISTEMA DE GOBIERNO MEXICANO.	84
SECCION II.	
DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES.	91
<u>CAPITULO VI</u>	
OTROS MATICES PARLAMENTARIOS QUE SE REQUIEREN PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.	94
<u>CONCLUSIONES</u>	101
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	102

INTRODUCCION

Existen 4 formas políticas en el Derecho Político las cuales son:

- a) Las formas de Estado,**
- b) Las formas de Gobierno,**
- c) Los sistemas de Gobierno**
- d) Los sistemas Políticos.**

El presente trabajo de investigación está enfocado a las tres primeras, solamente por considerar que el estudio de los sistemas políticos está más ligado al objeto de la ciencia política que al Derecho.

El tema central de mi trabajo de investigación es el análisis del Sistema de Gobierno Mexicano a partir de los documentos fundamentales de la historia Constitucional de nuestro País, llegando a la conclusión de que deben fortalecerse los matices parlametarios del sistema presidencial mexicano, con el objeto de contar con una autentica división de poderes.

CAPITULO I

LAS FORMAS POLITICAS EN LA TEORIA DEL ESTADO Y EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL

Como se sabe, la cuestión de las formas políticas (concepto, organización interna y clasificación) ocupó, y sigue ocupando, lugar preferente en la doctrina del Estado y del Derecho Constitucional.

Por eso tiene razón Rudolf Smend cuando afirma que el problema de la forma política es capital en la convivencia estatal.

La consideración estética de las formas políticas ha llegado hasta nuestros días, porque se mantiene en las posiciones formalistas, que como veremos, son insuficientes y criticables, aunque siempre existirá cierto grado de esteticismo en la concepción y descripción de aquellas en la medida que toda forma política es siempre una configuración de la convivencia política; esto es, los elementos, instrumentos y grupos que las integran tienden a manifestarse externamente en una síntesis formal. Habrá siempre una consideración estética de las formas políticas, aunque esta visión no nos da el contenido sustancial de lo que sea una forma política, sino sólo su dimensión exterior, la forma externa, lo que parece verse en cada forma política. Pero no sólo es objetable el método esteticista para comprender las formas políticas: también son criticables las consecuencias políticas que se desprenden de esa posición.

El punto de vista estético acerca de los modos de organización de la convivencia política utiliza estos instrumentos característicos: número, abstracción, categoría estética y dogmatismo jurídico.

Desde Aristóteles, el criterio del número de gobernantes, combinado con otros puntos de vista, ha gozado de gran prestigio y difusión en el mundo occidental. No es menester detenerse en la exposición de la clásica tricotomía monarquía, aristocracia y democracia, que corresponde a las formas puras, cuyas correspondientes degeneraciones llevan a la tricotomía tiranía, oligarquía, demagogia entre las formas impuras. Lo que no interesa es fijar claramente el alcance artificioso del criterio numérico.

La descripción de las formas políticas y su clasificación con arreglo a criterios numéricos, implica la transposición a un plano superior de la comprobación empírica de cuántos y quienes gobiernan, de cuántos y quiénes participan en el ejercicio del poder político sean individuos concretos o grupos de individuos. El criterio numérico las configura en supura exterioridad, establece un análisis estético trascendental de las mismas, en la medida que se olvidan partiendo del número de gobernantes, los elementos y factores que operan dentro de cada forma política. Vistas las formas de gobierno desde la configuración numérica, éstas nos aparecen como esquemas formales abstractos.

La criteriología numérica de las formas políticas en una representación además estática, ajena al dinamismo vital característico de las formas y transformaciones sociales, dentro de las cuales caen las formas de gobierno.

El criterio numérico realiza, además, una función falsamente delimitadora. En efecto, al indicar, por ejemplo, que en la monarquía ejerce el poder uno solo, se limita, insatisfactoriamente, el número de los que efectivamente lo ejercen, y esto sucede así porque la criteriología numérica necesita establecer, para conseguir cómodamente un cuadro clasificador, un tipo ideal de gobierno, en el cual gobierne uno solo. Tipo que se distingue de aquellos otros en los cuales

gobiernan colectividades de individuos más o menos extensos y de la democracia en cuanto gobierno de la generalidad de los ciudadanos. El filósofo griego percibió también con precisión aspectos materiales de aquéllas, distinguió dentro de su esquema clasificador, entre formas políticas puras e impuras. Efectivamente, las llamadas formas puras se caracterizaban porque el número de los participantes en el poder, fuera uno solo, varios o el conjunto de los ciudadanos tenderían, en cada caso, al bienestar general, al bien común. Ahora bien, este hermoso principio fue concebido con exclusiva abstracción en la medida que no se aclaró en que consistía el bien común y tampoco se indicaron los caminos convenientes y seguros para obtenerlo. De esta manera, la abstracción y generalización justificadora legitiman el criterio estético del número de gobernantes, y por ésto, el número y la abstracción son ingredientes que componen la visión estética de las formas políticas.

Montesquieu⁽¹⁾ "utilizó categorías estéticas al señalar los principios correspondientes a la monarquía y a la República, el honor y la virtud, respectivamente".

Otro elemento que ha cooperado a la consideración estética de las formas políticas es el dogmatismo jurídico. El Derecho se convierte en categoría estética mediante el dogmatismo jurídico.

Entonces resulta que el dogmatismo jurídico es la vía de acceso para captar y describir estéticamente las variedades jurídicas organizadoras de la convivencia política. El número, la abstracción, las categorías estéticas se coordinan y armonizan a través del dogmatismo jurídico en la visión estética de las formas políticas.

(1) Montesquieu: "L'Esprit des lois", en Oeuvres de M. Montesquieu, Londres. Chez Nourse, 1767, Libro III, Cap. I, Des principes des trois gouvernements. páginas 25 y ss.

La teoría de Kelsen sobre las formas políticas es también resultado de excesivo formalismo; para este autor las formas políticas son simples variedades jurídicas organizadoras de la convivencia estatal, teniendo presente aquí la identificación entre Derecho y Estado mantenida por Kelsen.

Hans Kelsen subraya, ante todo, la importancia metódica del concepto de forma de Estado, puesto que en él se expresa la sustancia del Estado, de manera que una división de las formas estatales implica una división de los Estados, y por esta razón, aquello que se comprende y determina como forma estatal debe permitir inferir la naturaleza genuina de lo que quiere comprenderse como Estado⁽²⁾. "Según Kelsen, una clasificación de las formas del Estado no puede tener otro objeto que el Derecho". "La doctrina de las formas del Estado, en cualquiera de sus épocas, no ha sido otra cosa que la teoría de las distintas posibilidades de crear el orden estatal como orden jurídico⁽³⁾."

"Efectivamente, Kelsen comprende la teoría de las formas del Estado dentro del libro tercero de su obra dedicado a la creación del orden estatal en el capítulo noveno, que se refiere a los métodos de creación de tal orden. Estas ideas las aclara el autor en la versión inglesa de su obra"⁽⁴⁾ cuando escribe: "El problema central de la teoría política es la clasificación de los gobiernos. Desde un punto de vista jurídico se trata de la distinción entre diferentes arquetipos de constituciones. De aquí que el problema pueda ser presentado también como el de distinción entre las diferentes formas de Estado"⁽⁵⁾.

La postura de Kelsen sobre las formas políticas conduce al apogeo del formalismo jurídico al reducir la clasificación de

(2) Hans Kelsen: Teoría general del Estado (trad. de Legaz y Lacambra) Barcelona, Labor, 1934, pág. 408.

(3) Kelsen, ob. cit., pág. 409.

(4) Hay traducción española de Eduardo García Maynez, México, Imprenta Universitaria. 1950.

(5) Obra últimamente citada, pág. 297.

aquellas a las diversas formas de creación del orden jurídico estatal, consecuencia que lógicamente se desprende de su identificación entre Estado y Derecho, de manera que según esto los arquetipos de Constitución son, a la vez, diferentes formas típicas de Estado.

La configuración jurídica de las formas políticas aparece en el ámbito del Derecho constitucional, sea en la doctrina, sea en las Constituciones. "Así se ha tenido muy presente la configuración y coordinación jurídicas de sus elementos constitutivos (pueblo, territorio, poder soberano) para establecer sus variedades o configuraciones institucionales"⁽⁶⁾.

Para algunos autores (la mayor parte de la doctrina italiana), el tema abarca las formas de estado y las formas de gobierno. Esta dicotomía es incompleta, o más exactamente, excesivamente genérica es menester estudiar los sistemas de gobierno y los regímenes políticos.

Concepto Jurídico de forma política.- Morfología política, en la medida que el Derecho delimita, señala competencias, sujetos de Derecho, y destinatarios de las normas constitucionales, regula las instituciones fundamentales, cumple una función aclaradora imprescindible para la organización de la convivencia según Estado de Derecho.

"Definición de forma política, a saber: Configuración jurídica del modo del ejercicio y organización del poder político, según una interpretación ideológica, en una estructura social"⁽⁷⁾. Son imprescindibles para el concepto jurídico de la forma política, según ⁽⁸⁾Emilio Crosa, "dos elementos: Exteriorización de atributos y capacidad de estos atributos para determinar el modo

(6) Ferruccio Pergolesi: Distrito Costituzionale, Cedam, Padova, 1958, pág. 167.

(7) Pablo Lucas Verdú. Ob. cit., pág. 57.

(8) Emilio Crosa: Sulla Teoría del le forme di Stato, en Rivista Internazionale di filosofia del Diritto, enero-febrero 1931, año XI, fasc. I pág. 2

de aparición de un ente". La exteriorización de los atributos del ordenamiento jurídico estatal los individualizan en su totalidad e integridad. Ahora bien, los atributos guardan cierta correlación con la estructura interna del Estado, con su Constitución.

Así se supera la consideración formalista que, como vimos, sólo atendía los aspectos externos, estéticos, de las formas políticas. Es menester tener presente la estructura organizativa, orgánico-institucional de aquéllas.

El concepto de forma política, sostiene Félix Ermacora⁽⁹⁾, "es la representación del modo de formación y ejecución de la voluntad estatal". La teoría de las formas de Estado, alude al ejercicio del poder estatal. Trátese de saber quién ejerce ese poder, cómo lo ejerce, cómo y dónde se realiza la voluntad estatal que se identifica con el poder del Estado.

Nuestra definición de forma política se refiere al modo del ejercicio del poder político. Es decir, a los atributos externos, plásticos, a que se refiere Crosa, y a la organización de dicho poder que no puede escindirse de la formación y ejecución de la voluntad estatal, de quién, cómo la ejerce y cumple, según Ermacora.

De otro lado, no pueden olvidarse los aspectos dinámicos de las formas políticas, de los Principios de Ciencia política. Este aspecto fue vigorosa y profundamente desarrollado por Rudolf Smend ⁽¹⁰⁾, "cuando escribió que si la esencia de un Estado, y de su Constitución estriba en la vida, en la que tanto la realidad como la individualidad se realizan, entonces la forma de Estado es un tipo especial de esa vida y la teoría de las formas de Estado, consiste en una doctrina de los tipos y sistemas de la integración estatal".

(9) Ermacora, ob. cit., vol. I. pág. 416.

(10) R. Smend: *Verfassung und Verfassungsrecht*, cit., págs. 110 y ss.

FORMAS DE ESTADO

Ahora es menester insistir en la categoría conceptual forma de Estado en la medida que ésta articula los elementos componentes del Estado (pueblo, territorio, poder soberano) de diversos modos. Ya nos hemos referido antes ⁽¹¹⁾ "a los tipos de Estado: Absoluto monárquico, Estado del Despotismo ilustrado, Estado demoliberal y Estado de Democracia marxista en función de su aparición y consolidación históricas. Variedades de la forma de Estado en función predominante de uno de sus elementos, el territorio".

Según ese criterio, hay que señalar el Estado unitario o simple que concentra en un ente único el poder sobre todo el territorio nacional sin divisiones internas, salvo las de naturaleza administrativa (desconcentración, descentralización, municipios, provincias, departamentos). Como subraya Foderaro⁽¹²⁾, "se denomina también simple porque su estructura es dada por un solo ordenamiento jurídico en el cual la potestad de imperio se atribuye a una única organización gubernativa".

"En cambio, el Estado compuesto está formado por dos o más Estados que, sin perder sus características estatales, integran una organización más amplia también estatal"⁽¹³⁾.

"El Estado federal, cuya estructura analizamos después con más detenimiento, es una especie de Estado de Estados en la medida que cada Estado miembro del conjunto cuenta con un pueblo, territorio y poder de imperio"⁽¹⁴⁾.

A juicio de Foderado, el Estado regional es un Estado Unitario por una estructura administrativa descentralizada. La característica del Estado regional estriba en la existencia, en el

(11) Cfr. supra, págs. 73 y ss.

(12) Foderaro, ob. cit., pág. 117

(13) La estructura unitaria estatal supone un conjunto único de instituciones. Sólo hay un ordenamiento jurídico (una sola Constitución para todo el país), una organización gubernamental, administrativa y judicial única para todo el territorio, una legislación uniforme para todo el pueblo (Charles Cadoux, ob. cit., pág. 101).

(14) Cfr. infra. págs. 275 y ss.

ámbito del ordenamiento estatal, de entes territoriales autónomos denominados Regiones.

Las Regiones tienen una estructura por lo general impuesta por los órganos constitucionales del Estado, y sobre todo gozan de una autonomía que les permite legislar, ya en forma exclusiva, ya en forma concurrente, con el Estado, y de administrar respecto a ciertas materias especificadas por la Constitución del Estado.

Característica de la forma de Estado como del régimen político es que son englobantes, quiero decir diferentes. Al contrario la forma de gobierno y el sistema de gobierno individualizan o concretan a la forma de Estado y al régimen político. La forma de gobierno, cuya desvalorización presente es obvia, parece referirse, principalmente, al carácter electivo o no electivo del jefe del Estado, a que sea vitalicio o temporal el ejercicio de las facultades que le atribuye la Constitución y, además, en el caso de permanencia, que el ejercicio de la suprema magistratura estatal se pueda transmitir por sucesión vinculada a una familia (dinastía) que goza de un status público especial en el Estado. Aunque han existido en el pasado monarquías electivas, es claro que es rasgo de la monarquía, en la actualidad, el carácter vitalicio y hereditario del monarca, vinculado a la dinastía.

En cambio, en la república (considerada por la dogmática alemana como no-monarquía para subrayar los rasgos contrarios) el jefe del Estado (presidente) es elegido, por el pueblo, por el parlamento o por éste y otros miembros que se le suman sólo en el momento electoral con la intervención básica de los partidos políticos en su designación. El presidente de la República ejerce un mandato temporal, más ó menos largo, y salvo excepciones (Haití), que obedecen a motivaciones políticas singulares, no trasmite su cargo ni designa sucesor.

En los sistemas de gobierno, el acento incide sobre la interrelación de los órganos estatales en función de la

determinación de la orientación política del Estado. La teoría clásica acerca de las formas de gobierno parecía obsesionada con la preocupación estética acerca del número de participantes y ejercitantes del poder político, de manera que su teoría sobre las formas políticas no pasaba de un análisis empírico clasificatorio de las categorías estéticas correspondientes a aquellos números de personas participantes en el ejercicio del poder político. La moderna consideración de las formas políticas no interroga tanto sobre el número de tales participantes, sino acerca del modo de organización y ejercicio de poder político en una comunidad política. Por consiguiente, la forma política hoy no se manifiesta solamente en cuanto estricta forma de gobierno, diciéndonos cuántos participan y ejercen el poder y cómo lo ejercen (tiránica o prudentemente), sino que interesa mucho más como se organiza el poder político, es decir, con arreglo a que criterios funcionales, según qué interpretaciones ideológicas resta de la forma de gobierno, en cuanto tal forma estricta, su aspecto jurídico configurador, que es la moderna visión estética del número y de la categoría estética. La formalidad o calidad estética actual de las formas políticas estriba en la exteriorización, mediante normas jurídicas, de los contenidos intrínsecos estructurantes de aquella. En definitiva, las formas políticas son, ante todo, exteriorizaciones, configuraciones, ordenaciones jurídicas de elementos ideológicos y de factores sociopolíticos, todos ellos estructurantes y condicionadores, en grado distinto, del ejercicio y organización del poder político en una comunidad.

Pietro Virga distingue dos clases de control: "Primarios, que son los que se ejercen sobre las personas titulares de órganos, y Secundarios, que son lo que se aplican a los actos como la disolución del parlamento, voto de censura" ⁽¹⁵⁾.

La responsabilidad es el anverso de todo control constitucional. Advierte Virga que en todo sistema de gobierno existe, por lo menos, un órgano irresponsable, el cual ejercita controles sobre otros órganos, sin ser, a su vez, controlado.

(15) Pietro Virga: ob. cit. pág. 87

FORMA DE GOBIERNO

MONARQUIA.- Forma de gobierno caracterizada por la atribución a una persona de la jefatura del Estado de acuerdo con las normas de la sucesión hereditaria, establecida en relación con los miembros de una determinada dinastía o (en ciertas épocas) por elección, entre los de la nobleza, por lo nobles. Históricamente se presenta como Monarquía Absoluta o como Constitucional.

REPUBLICA.- Forma de gobierno de tipo democrático en la que el jefe del Estado es elegido libremente por los ciudadanos, con carácter temporal, ejerciendo su cargo en representación del pueblo.

La República es considerada como la antítesis de la Monarquía.

El Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice al respecto: 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 unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

DICTADURA.- Forma de gobierno caracterizada por la concentración del poder en un sólo individuo o en un pequeño grupo de individuos, sostenidos por el ejército o por un partido armado. La Dictadura es un régimen de indivisión de poderes, en el que toda acción de tipo político por parte de los miembros del Estado se haya rigurosamente prohibida.

A la implantación de una dictadura antecede siempre una grave crisis política en el pueblo en el que se establece, especialmente en cuanto se refiere a sus ideales democráticos.

OLIGARQUIA.- Gobierno del país por un grupo limitado de personas que lo ejercen en beneficio propio y de su clientela, con olvido de las necesidades públicas generales.

La Oligarquía es una forma ilegítima de gobierno, puesto que a su actuación contradice esencialmente el fin del Estado, que es el bien común.

DEMOCRACIA.- Sistema de gobierno caracterizado por la participación de la Sociedad, totalmente considerada, en la Organización del poder público y en su ejercicio.

La Democracia se funda en la consideración elemental, del sentido común, según la cual las cosas que interesan o afectan a todos se deben tratar y resolverse con el concurso de todos.

La Democracia es un régimen de partidos.

DEMAGOGIA.- Degeneración de la democracia que conduce a la sustitución de la verdadera voluntad del pueblo por la de grupos irresponsables que pretenden representarla, sin que esta representación les haya sido conferida en forma legítima.

TIRANIA.- Gobierno ejercido por medio de la violencia, arbitraria y despóticamente, contra la voluntad de los gobernados. Abuso de poder.

SISTEMAS DE GOBIERNO

Cancillerato (o monarquía constitucional pura).- Existen en este sistema dos órganos irresponsables: el monarca y el cuerpo electoral. El canciller al que están subordinados los ministros, está sometido a un control primario y perfecto por parte del monarca, quien lo nombra y puede revocarlo en cualquier momento. El cuerpo electoral ejercita, mediante la elección un control primario imperfecto sobre la cámara electiva y no sobre la cámara alta, que es de nombramiento regio.

El canciller no esta ligado por responsabilidad alguna a la cámara electiva este sistema ofrece dos características; por una parte la preeminencia del monarca, que dispone de un control primario perfecto sobre el canciller y de un control primario imperfecto sobre la cámara alta, aparte de controles secundarios (sanción regia, iniciativa, etc.); por otra parte, en este sistema falta la vinculación entre la cámara electiva, que es de investidura popular, y el canciller, que, en cambio, es de investidura regia.

Gobierno parlamentario puro.- El cuerpo electoral es irresponsable; ejerce un control primario sobre el parlamento que elige al jefe del Estado en la Repúblicas, pues en las Monarquías el monarca no es electivo y también es irresponsable. El jefe del Estado designa a los miembros del gabinete, teniendo en cuenta la orientación política de la mayoría parlamentaria. El jefe del Estado ejerce un control imperfecto sobre el gabinete pues su revocación corresponde al parlamento. A hora bien existe un control recíproco en la medida que el gabinete puede provocar la disolución de la cámara, ejercitando de esta forma un control primario imperfecto que equilibra el control primario imperfecto que el parlamento ejerce sobre áquel.

Gobierno Weimariano.- Se caracteriza, respecto al anterior, porque el jefe del Estado mantiene una posición preeminente merced a la serie de controles secundarios de que dispone (veto

suspensivo sobre la legislación del parlamento, facultad autónoma de decretar en casos de urgencia).

En contrapartida, el jefe del Estado está sometido a un control primario por parte del parlamento, que puede revocarlo mediante referendum y también a un control secundario por parte del gabinete (referendum ministerial de los actos presidenciales). Advierte Virga que el sistema de la república de Weimar se inspira en el principio de reciprocidad de los controles; ahora bien, el mismo manejo, en este sistema, de los controles secundarios determinan que influyen decisivamente en un funcionamiento, circunstancias accidentales, como personalidad de los titulares de los órganos, juego de los partidos, etc.

Gobierno de Asamblea.- Reúne varias el predominio del parlamento en este sistema se manifiesta, ya por el hecho de que escapa al control de la disolución por parte del gabinete, sea porque controla al jefe del Estado o porque dispone tanto poder de designación de los miembros del gabinete como de su revocación.

(16) "La primera hipótesis se produce en aquellos sistemas en los cuales no existe el instituto de la disolución y por tanto, el gabinete está a merced del parlamento, ya que no puede equilibrar el control primario que éste último ejerce sobre aquel con otro control primario en sentido inverso".

La segunda hipótesis se da cuando el jefe de Estado es elegido por el parlamento; entonces éste último puede controlar primariamente al primero y al gabinete, además el control primario que el parlamento ejerce sobre el jefe del Estado repercute notablemente sobre el control primario imperfecto que éste último ejerce sobre la designación del gabinete.

Efectivamente, como el jefe del Estado recibe su investidura del parlamento termina por perder aquella independencia en la valoración de las distintas orientaciones políticas, que procede,

(16) Pablo Lucas Verdú.

en el sistema parlamentario puro, de la investidura popular o de la herencia.

La tercera hipótesis ocurre cuando el control del parlamento sobre el gabinete ya no es imperfecto, como sucede en el sistema parlamentario clásico, sino que es perfecto en la medida que el gabinete no sólo debe gozar de la confianza del parlamento, sino que debe ser elegido por este último.

Gobierno directorial.- Se da en este sistema un predominio del parlamento como consecuencia de la falta del jefe del Estado. El parlamento designa al directorio que ocupa el puesto del gabinete. El parlamento ejerce sobre el directorio un control imperfecto, pues no puede revocarlo porque su duración está determinada legalmente.

Por otra parte el reducido número de órganos de orientación política se compensa con la influencia mayor del cuerpo electoral mediante controles secundarios refredum e iniciativa.

Gobierno presidencial.- Los órganos coordinados en este sistema son: Presidente Congreso y Tribunal Supremo. Los dos primeros son investidos por el cuerpo electoral, pero no existen entre ellos controles primarios.

Se relacionan a través de controles secundarios (veto presidencial, mensajes presidenciales), aunque son escasamente eficaces, de suerte que prácticamente son irresponsables los dos órganos entre sí. El Tribunal Supremo es designado por el presidente; por tanto está sometido a un control presidencial primario imperfecto. El Tribunal Supremo controla secundariamente al Presidente y al Congreso mediante la declaración de inconstitucionalidad de actos gubernativos y legislativos.

Agudamente observa Virga que la característica del sistema presidencial radica en el hecho de que se fundamente sobre todo en controles secundarios, y esto determina que el predominio

efectivo de un órgano en la determinación de la orientación política dependa, como en todos los sistemas basados en los controles secundarios (como el de Weimar), más que de la estructura interna del sistema de circunstancias accidentales (juego de los partidos, personalidad de los titulares).

LAS CARACTERISTICAS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

Dos sistemas principales realizan, de diferente manera cada cual, las relaciones entre sí de los Poderes Legislativo y Ejecutivo: el sistema Parlamentario y el sistema Presidencial. En el primero la actuación del Ejecutivo está subordinada a la dirección de las Cámaras; el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de Parlamentario. En el segundo el Ejecutivo participa con independencia en la dirección política; se llama Presidencial porque en la forma republicana es en la que el Jefe del Ejecutivo, esto es, el Presidente, halla el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante. El parlamentarismo es sistema Europeo. Nació en Inglaterra, forma espontánea, por las relaciones poco a poco modificadas del Parlamento con una dinastía que él mismo había llevado al trono; lo adoptaron más tarde como programa los países del continente y en Francia alcanzó los lineamientos de la teoría.

El Sistema Parlamentario busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento, que se supone representante genuino de aquel. Para ello el Jefe del Gobierno designa su gabinete así nombrado debe obrar de conformidad con la mayoría parlamentaria a la que pertenece y es ese gabinete el único responsable de los actos del Ejecutivo frente al Parlamento y la opinión pública. Porque si el Jefe del Ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, sino que debe elegirlos según la mayoría parlamentaria, ni tampoco puede ejercer las funciones del Gobierno, es natural y justo que la responsabilidad política la asuma, no el Jefe del Gobierno, sino el gabinete.

"El Sistema Parlamentario presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin partidos fuertemente organizados, sin un respeto sumo para la opinión de la mayoría, el Parlamentarismo comienza por los cambios

frecuentes y desorientados en el gabinete, que entorpecen la labor de Gobierno, y termina en el uso de la violencia, que destruye hasta sus raíces el Sistema" (17).

El Parlamentarismo es cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición, es, pues, sistema exótico en regímenes de caudillaje.

En el Sistema Presidencial el Jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los Secretarios de Estado, sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso; los actos de los Secretarios de Estado son, en principio, actos del Jefe del Gobierno, pues aquellos obran en representación de éste; para la perfección jurídica de sus actos el Jefe del Gobierno no necesita, en general, contar con la voluntad de sus Secretarios y, por todo ello, el único responsable constitucional de los actos del Ejecutivo es el Jefe mismo.

No hay, pues, en el Sistema Presidencial subordinación del Ejecutivo al Legislativo; antes bien, mediante la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, la de iniciar leyes y, sobre todo por la facultad de vetarlas, el Ejecutivo adquiere cierto predominio sobre el Legislativo, que al fortalecer al primero se resuelve al cabo en el equilibrio de los dos.

Nacido en Estados Unidos, el Sistema Presidencial se propagó en casi todos los países latinoamericanos. México lo ha adoptado, aunque con algunos matices parlamentarios, como lo veremos enseguida.

El Presidente de la República tiene facultad para nombrar y

(17) Tena, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edi. Vigésima tercera Edición. Edit. Porrúa, México, 1989, p. 254.

remover libremente a los Secretarios de Estado, según el art. 89, fr. II, de la Constitución. Dicha facultad es la que imprime sustancialmente a nuestro sistema el carácter de Presidencial.

Conforme al art. 92 todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponde, y sin este requisito no serán obedecidos. Esta participación del Secretario de Estado en el acto del Jefe del Gobierno, necesaria para la validez de dicho acto, se conoce en la Teoría Constitucional con el nombre de "Refrendo".

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Hoy en día existen principalmente dos grandes sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial. Cada uno de ellos tiene sus características propias que son las que nos ayudan a definir el sistema de los diversos países, características que cambian y se modifican, se acentúan o se debilitan de acuerdo con el sistema político del país en cuestión. También existen países cuyos sistemas contienen notas tanto del sistema presidencial como del parlamentario. Esto depende de una serie de circunstancias políticas y obedece al anhelo de contar con un sistema de gobierno que sea instrumento adecuado dentro del panorama político-social que viven los estados.

En un sistema presidencial, el presidente, quien es jefe de estado y de gobierno a la vez, es independiente del poder Legislativo y por tanto no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia; los poderes Legislativo y Ejecutivo son interdependientes: el Legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de Ley que provienen del Ejecutivo, el presidente puede vetar las leyes del legislativo; el Presidente tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos, el Legislativo puede juzgar y remover al Presidente. El Presidente tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del Gabinete, en la presentación de iniciativas de Ley y en la preparación del presupuesto. Se espera que el presidente sea el líder de su pueblo, y es éste quien lo elige.

En la obra Regímenes Políticos Contemporáneos se enuncian las siguientes características del sistema presidencial:

a) El Presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el Poder Legislativo.

b) El Presidente designa a los ministros, quienes no son responsables ante el Poder Legislativo y por tanto no pueden ser destituidos por éste.

c) Entre el Presidente y el Legislativo no existen la colaboración ni los medios de acción recíprocos -voto de censura, disolución- que se dan en el sistema parlamentario y,

d) El régimen de partidos, ya sea este bipartidista o pluripartidista, influye en el gobierno presidencial, y se puede agregar que también influirá grandemente en él un sistema de partido único.

Para Tomás Rodríguez Zamora, la esencia del régimen presidencial se encuentra en que:

a) El Presidente es jefe de estado y jefe de gobierno;

b) Es auxiliado por un gabinete con funciones consultivas, y

c) Ni el Presidente ni su gobierno son responsables ante el poder Legislativo al cual no asisten.

El sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el Presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento.

En mi opinión, la manera más clara de captar las características que configuran el sistema presidencial es contrastando sus notas con las del sistema parlamentario, y en esta forma voy a proceder.

Las características del sistema parlamentario son las siguientes:

a) Los miembros del gabinete (Gobierno, Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (Poder Legislativo).

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

c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un

jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.

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

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

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

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

Las características del Sistema Presidencial son las siguientes:

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

b) El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.

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

d) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.

e) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.

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

g) El Presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.

Claro está que no todas estas notas se dan en todos los sistemas presidenciales y mucho menos en forma pura; pero establecer sus principios nos sirve para poder precisar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial con matices de parlamentario o viceversa. En principio, en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más clara, diáfana y profunda, ya que se trata de realizar un deslinde tajante entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de que miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del otro.

ANTECEDENTES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

El primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la constitución norteamericana de 1787. Esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que dió por resultado el régimen presidencial; por esta razón, se ha considerado que la constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia.

Los antecedentes y fuentes de los constituyentes norteamericanos fueron:

- a) El derecho público inglés, ya que en parte trataron de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de estado hereditario, querían uno de elección popular, con funciones limitadas en el tiempo.
- b) La Constitución de Nueva York de 1777 y en menor medida la de Massachusetts de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana. A su vez, descartaron los modelos de las constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island donde existían legislativos sin mayores frenos.
- c) Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en las cuales el poder ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión.

Estos elementos fueron los que ayudaron a crear el sistema en cuestión y todo parece indicar que Paolo Biscaretti di Ruffia en parte tiene razón al afirmar que, de una manera completamente casual, nació la nueva forma de gobierno presidencial, aunque no puede ignorarse que los constituyentes de Filadelfia deseaban alejarse del sistema monárquico inglés, no obstante que naturalmente los haya influido ya que lo conocían y era el del país más poderoso de aquella época.

ANTECEDENTES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN AMERICA LATINA

Los sistemas presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano: porque en Estados Unidos se creó, porque ahí ha funcionado, y bien. Sin embargo no hay que desconocer que el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político norteamericano, y no es posible hacer un diagnóstico sobre él, si no se le relaciona con los poderes Legislativo y Judicial, con el sistema bipartidista, con el federalismo, es decir, con las otras piezas que lo configuran.

Empero el éxito del régimen presidencial norteamericano hay también que relacionarlo con factores extrajurídicos, como son la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política.

El régimen presidencial hay que analizarlo en la perspectiva jurídico-político-social del país en cuestión.

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

El gran problema ha consistido por una parte en que el Presidente debe contar con las facultades que se requieren en un país en vías de desarrollo y, por la otra, en que han de serle señaladas limitaciones para que no caiga en la arbitrariedad y se respeten las libertades de los individuos. Se ha intentado, más que limitar el poder del Presidente a través de un equilibrio con el poder legislativo, ponerle límites en el tiempo.

Se ha definido a los sistemas presidenciales en América Latina, haciendo resaltar las características de un estricto predominio

del Presidente y un papel político importante asumido por el ejército, lo que ha llevado a la doctrina a hablar de un neopresidencialismo cuyos rasgos relevantes son la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el Presidente, y la subordinación del legislativo al ejecutivo; diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales.

Las notas anteriores no se dan con la misma intensidad en todos los países latinoamericanos, porque entre ellos hay desemejanzas, tanto si los analizamos desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista económico, político y social, y por ello Loewenstein⁽¹⁸⁾ "clasificó los sistemas presidenciales en América Latina en tres clases, a saber":

- a) Presidencialismo puro, aquellos que tienen las características que hemos señalado como distintivas del sistema. Aquí colocó a México,
- b) Presidencialismo atenuado, donde el poder se ejerce conjuntamente por el Presidente y sus ministros, quienes están organizados como Gabinete, y
- c) Aquellos donde se ha tratado de disminuir la influencia del Ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el Ejecutivo colegiado.

A su vez, Gómez se refiere a los Ejecutivos latinoamericanos, distinguiendo entre:

- a) El Presidente constitucional,
- b) El caudillo demagógico,
- c) El guardián militar, y
- d) El caudillo paternalista.

André Hauriou ha afirmado que el régimen de tipo presidencial permite un encuadramiento más autoritario del País, y esta afirmación parece verificarse, en parte, cuando contemplamos que varios países se han decidido por el sistema presidencial, o

(18) Carpizo, Jorge.- El Presidencialismo Mexicano, Edi. quinta, edit. Siglo Veintiuno editores, México, 1985, p- 12
13 14.

han pasado a él, después de una experiencia parlamentaria, como una forma de configurar un Ejecutivo más fuerte.

El problema del sistema presidencial en América Latina implica el problema de todo su sistema político, y en el fondo se encuentra la vieja preocupación de cómo armonizar la libertad y el orden, la libertad y la autoridad; cómo limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del País y, en buena parte, las libertades de sus habitantes.

Dentro de este esquema se encuentra la difícil problemática del sistema presidencial en México.

**EN RESUMEN,
LAS CARACTERISTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL SON:**

- A) El poder Ejecutivo es unitario. Esta depositado en un Presidente que es al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.**

- B) El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.**

- C) El presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.**

- D) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.**

- E) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.**

- F) El Presidente puede estar afiliado a un Partido Político diferente al de la mayoría del Congreso.**

- G) "El Presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un Veto de Censura". (19)**

(19) Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Edi. Quinta Edición, Edit. Siglo Veintiuno Editores, México, 1985, p. 12, 13, 14.

CAPITULO II

LA FORMA DE ESTADO, LA FORMA DE GOBIERNO Y EL SISTEMA DE GOBIERNO EN MEXICO

EL REGIMEN FEDERAL.- El Artículo 40 expresa que México es un estado federal por voluntad del pueblo, que dicho estado está constituido por estados libres y soberanos, pero unidos en una federación. "La tesis que asienta nuestro precepto constitucional es la teoría de Tocqueville, es la tesis de la soberanía: tanto la federación como los estados miembros son soberanos."⁽²⁰⁾

Nuestra Constitución nos indica que la naturaleza del estado federal mexicano está señalada en el artículo 41 que expresa que:

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.

Claramente se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una división de competencias entre los dos órdenes que la propia Constitución, norma suprema, crea y que le están subordinados: de la Federación y el de las entidades federativas. La nota característica del estado federal, que acepta el artículo 41, es la descentralización política.

El artículo 115 dice: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre".

(20) Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, Edif. Porrúa, S.A., U.N.A.M. México 1994. p. 461

Si comparamos las decisiones fundamentales que se expresan en el artículo 40 con las mencionadas en el encabezado del artículo 115, vemos que son las mismas, lo que configura a México como un tipo de estado federal.

El estado federal mexicano sustenta los siguientes principios:

- a) Las entidades federativas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).**
- b) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).**
- c) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan su estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del estado federal (artículo 41).**
- d) Existe una clara y diáfana división de competencia entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).**

Analicemos lo referente a la garantía federal, o sea la protección que la federación debe otorgar a las entidades federativas y que está normada en el artículo 122, mismo que establece dos hipótesis; a saber:

- a) Los poderes de la unión tienen la obligación de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior, y**
- b) La misma protección les otorgará la federación en los casos de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda le es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo cuando el congreso del estado no se encuentra reunido.**

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO EN 1971.- Tres aspectos importantes para el entendimiento del sistema federal mexicano hoy en día son: el jurídico, el económico y el político.

El jurídico implica la identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas, principio que hace resaltar el aspecto republicano del sistema y nos caracteriza dentro de un tipo o aspecto federal.

"El aspecto económico ha sido un factor centralizador de importancia primordial. Al recaudar la federación casi una novena parte de todas las contribuciones del país, y al necesitar las entidades federativas la ayuda económica del centro; equilibrio económico entre federación-entidades federativas no existe y la federación adquiere un estatuto de superioridad que tiene como resultado un grado de subordinación de los estados miembros, ya que esperan ayudas y subsidios de quien puede proporcionarlos y tratan de no disgustar y estar en los mejores términos con la poderosa federación."⁽²¹⁾

El aspecto político reviste varios matices. Los poderes de las entidades federativas conocen que tienen la espada de Damocles sobre sus cabezas, que con toda facilidad el centro puede declarar que han desaparecido los poderes de la entidad federativa y entonces no hay absolutamente nada que hacer.

Otro matiz del aspecto político es la existencia de un partido extraordinariamente poderoso. Desde la ciudad de México, en una gran mayoría de los casos, se decide quién va a ocupar las gubernaturas, diputaciones federales y los escaños en el senado. Un político encuadrado dentro del régimen, y desde luego miembro activo y distinguido del partido oficial, si se insubordina, está al mismo tiempo, dando por terminada su carrera política, lo que pesa en las actuaciones y relaciones entre los funcionarios federales y locales.

Los aspectos centralizadores son varios y de características muy variadas. Enunciemos algunos de los más importantes.

La supresión del municipio libre en el Distrito Federal o ciudad de México fue de trascendencia, ya que la parte territorial más importante del país desde varios puntos de vista, pasó a depender exclusivamente del ejecutivo federal.

No siempre la corriente centralizadora proviene del gobierno, como ya examinamos, sino de la gente.

(21) Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales. Edit. Porrúa, S.A., U.N.A.M. México, 1994. p. 148

El aspecto centralizador de la justicia federal que ha implicado el juicio de amparo, ha sido determinante en la salvaguardia de los derechos de las personas contra las arbitrariedades del cacique o del gobernador. No existe nadie en este país que piense que este aspecto centralizador haya sido negativo sino todo lo contrario, ha contribuído a la tranquilidad y al respeto de los derechos de los habitantes de las provincias, por lo que se le contempla con cariño y confianza.

Otro factor centralizador ha sido la creación de organismos descentralizados, poderosos económicamente, cuyo campo de acción se extiende a toda la república, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, etcétera.

Además se han creado bancos nacionales en diversas materias con el objeto de financiar esos renglones. Estos bancos operan en todo el país y algunos son de especial importancia como la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, etcétera.

A través de estos bancos, del Banco Central y de la Comisión Nacional Bancaria, el gobierno federal puede controlar el crédito, las tendencias inflacionarias y los aspectos económicos más importantes.

El sistema federal mexicano ha cambiado por los factores enunciados y que podemos concretar:

- a) La paulatina centralización de facultades que en varias ocasiones ha sido benéfica.**
- b) La creación de organismos y empresas nacionales poderosos que influyen en las entidades federativas.**
- c) La centralización política que no es factor nuevo en la vida del país, y,**
- d) La conciencia de que México es una nación y como tal tenemos una, una sola proyección hacia el futuro, según frase de Ortega y Gasset.**

"Existe la convicción de que el sistema federal es importante y tiene una función que cumplir: ser un detente a una mayor centralización que puede ser perjudicial y que no se desea y, especialmente, que los gobernantes locales sean realmente elegidos por el pueblo de cada entidad federativa para que resplandezca su autonomía".⁽²²⁾

El mundo de hoy, con sus graves problemas, tiende al centralismo, pero hay algo que es la esencia del sistema federal y que no debe desaparecer por ser una de las bases de la democracia: que las pequeñas comunidades se gobiernen, que el poder esté descentralizado, que las decisiones no se tomen sin discusión, sin conocer el pensamiento de los gobernados, que los gobernantes sean personas de la localidad que conozcan los problemas de esas comunidades, que no todo sea decidido en la capital del país, que exista descentralización administrativa, ya que ayuda a lograr la de tipo político.

"El sistema federal en este país en un elemento de equilibrio entre dos tendencias: centralización y descentralización políticas, cómo lograr que florezca, crezca y se fortalezca el principio de descentralización política constituye para los próximos años el más grande desafío para el régimen federal en México."⁽²³⁾

(22), (23) Carpizo, Jorge.- Estudios Constitucionales. Edit. Porrúa, S.A., U.A.N.M. México, 1994. p. 151 y 152.

LA FORMA DE GOBIERNO EN MÉXICO

La forma de gobierno en México, está definida por el Artículo 40 de la Constitución General, como República Representativa Democrática. Asimismo, el artículo 116 de la Carta Magna obliga a las Entidades Federativas a conservar este modelo en su régimen interior.

Entendemos por República la forma de gobierno donde el poder se ejerce de manera periódica, cualquier ciudadano tiene acceso a él y el acceso se hace a través de una buena dosis de consenso.

La forma de Gobierno Democrática: está definida por el artículo 3er. Constitucional, el cual la define más que como una forma jurídica o política, como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento político, social, económico y cultural del pueblo mexicano.

La Representatividad: No es una forma de gobierno propiamente dicha sino una herramienta para perfeccionar la forma de Gobierno Democrática en una sociedad masificada.

La Representación es una relación jurídica en la que un mandatario se obliga a realizar actos a nombre y cuenta de los mandantes. En este caso el gobernante realiza las funciones públicas ante la imposibilidad material de que la sociedad mexicana, estimada en 94 millones de habitantes se gobierne por sí misma.

A.- SISTEMA DE GOBIERNO EN MEXICO.- Entiendo por sistema de gobierno, la existencia de dos o más titulares del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la realización de la unidad estatal, que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad. En este sentido, las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo determinan el sistema de gobierno; en la actualidad existen dos grandes sistemas: el parlamentario y el presidencial.

Principales características de cada uno de estos sistemas.

a. Parlamentario:

- a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).
- b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- c) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se le suele denominar primer ministro.
- e) El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad.

A su vez, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir, pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe del Estado, quien accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién poseía la razón: si el parlamento o el gobierno.

Entre los Estados que tienen un sistema parlamentario de gobierno podemos mencionar a Gran Bretaña, Italia, Canadá, Australia y La India.

b. Presidencial:

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

Entre los Estados que tienen un sistema presidencial de gobierno podemos mencionar a México, Estados Unidos de Norteamérica, Venezuela, Argentina, Brazil.

B.- PODER LEGISLATIVO.- Las constituciones organizan a los poderes y les dan sus atribuciones.

En la ley fundamental se precisa si el poder legislativo se divide en dos cámaras o si se deposita sólo en una.

En algunos países, el sistema bicameral responde a la existencia de un régimen federal y se considera que el senado representa a las entidades federativas. En otros países el sistema sirve para asegurar algunos derechos de grupos minoritarios y porque se aprovecha la experiencia de personas ajenas a la vida política del país, las que no aceptarían participar en una campaña política.

En algunos países, la segunda cámara es realmente colegisladora, mientras en otros sus facultades se concretan a un veto suspensivo respecto a la labor de la otra cámara.

En las constituciones se especifican los requisitos que deben satisfacer los legisladores; cuántos años duran en el cargo; cómo se califica su elección; las protecciones que tienen, que son de diversa naturaleza, como que no son responsables por las opiniones que emiten durante el desempeño del cargo, aunque tales expresiones puedan ser delictivas y no se puede ejercitar acción penal en su contra, si antes no lo autoriza la propia cámara legisladora.

También se señala el período de sesiones y las sesiones extraordinarias, así como el número de legisladores que debe estar presente para que una sesión pueda llevarse a cabo (quorum de asistencia) y el número de votos para que una propuesta pueda ser aprobada (quorum de votación).

La principal función del poder legislativo estriba en dar la ley. La constitución le indica, en lo fundamental, el procedimiento que hay que seguir, las diversas hipótesis que se pueden presentar en el proceso de creación de la ley.

"La función primordial del poder legislativo es crear la ley, que es una norma de carácter general y abstracto; también expide decretos que son normas que se refieren a determinadas personas, lugares o tiempos; impone las contribuciones; realiza ciertas labores administrativas como el nombramiento de su propio personal; concede amnistías y, en determinados

supuestos, conoce y resuelve sobre las faltas del titular del poder ejecutivo y de otros altos funcionarios".(24)

Otras atribuciones que en la mayoría de los casos posee el poder legislativo son: la declaración de guerra, la revisión de la cuenta anual (gastos) del gobierno, aprobación de los créditos extranjeros y el permiso para que tropas extranjeras puedan atravesar el país.

C. PODER EJECUTIVO.- Fue definido por el doctor José María Luis Mora: "El poder ejecutivo es un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre que gira toda la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, si aquéllas no se ejecutan, y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder, que jamás podrá constituirse de otra manera".(25)

Las facultades del poder ejecutivo cambian de un país a otro, pero generalmente posee las siguientes atribuciones: publicar y ejecutar las leyes, la facultad de expedir reglamentos (normas de carácter general y abstracto), nombramiento de los principales cargos de la administración pública, los nombramientos del cuerpo diplomático y consular, jefe de las fuerzas armadas y el indulto.

En los sistemas presidenciales, el poder ejecutivo tiene una facultad muy importante: el veto, a través del cual puede hacer observaciones u oponerse a un proyecto de ley, y entonces se necesita que el congreso con una mayoría especial vuelva a aprobar esos proyectos para que se puedan desestimar las observaciones del poder ejecutivo.

El poder ejecutivo tiene, por medios directos o indirectos, en sus manos la política internacional, hacendaria, monetaria y crediticia, educativa, laboral, agraria y de seguridad social.

(24), (25) , Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, Edit. Porrúa, S.A., U.A.N.M. México, 1994. p. 305

Todas estas atribuciones hacen que el poder ejecutivo sea el más fuerte de los poderes, el verdadero centro de poder del sistema de gobierno.

D. PODER JUDICIAL.- El poder judicial realiza la función jurisdiccional; es decir, es quien dirime los conflictos que se presentan ante los tribunales. Es quien aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia.

Pero, además, en muchos países posee una segunda atribución consistente en el control constitucional de las leyes y actos de los otros dos poderes. O sea, el poder judicial tiene la atribución de vigilar que los poderes legislativo y ejecutivo actúen dentro del cuadro de competencias que les ha señalado la Constitución. En estos casos, el poder judicial es el intérprete de última instancia de la constitución. Es quien dice lo que la ley fundamental quiere decir.

"El poder judicial no posee fuerza material, sino su fuerza es la del derecho, la del orden jurídico, la de la constitución, y es una fuerza que se manifiesta todos los días. Donde no existe una buena administración de justicia, no puede haber confianza en el derecho ni tranquilidad en esa comunidad". (26)

Para una buena administración de justicia es necesario resolver principalmente las siguientes cuestiones: el nombramiento de los jueces, su estabilidad y su remuneración.

Hay varios sistemas para nombrar a los magistrados de las cortes o tribunales supremos de justicia; los principales son los siguientes: a) el presidente de la república con la aprobación del congreso; b) el congreso o parlamento con o sin la intervención del poder ejecutivo, y c) los propios miembros de la corte suprema.

E. "PARTIDOS POLITICOS.- García-Pelayo define al partido político como un grupo de personas organizadas con el fin de

(26) Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Edit. Porrúa, S.A. U.A.N.M. 1994, p. 306

ejercer o de influenciar el poder del Estado para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general."⁽²⁷⁾

El funcionamiento de los poderes, específicamente del ejecutivo y del legislativo, asentado en la constitución, será de acuerdo o muy diferente del texto gramatical, según sea el sistema de partido o partido políticos en esa sociedad. Es decir, el sistema de gobierno es una estructura en la cual se desarrolla un proceso político que está profundamente determinado por los partidos políticos.

Así, diferente funcionará ese sistema de gobierno, si hay bi o multipartidismo, un solo partido o un partido predominante.

En los países donde hay un partido predominante, es decir, donde existen varios partidos pero uno es el que tiene casi toda la fuerza política y el otro u otros no tienen importancia o no constituyen una real oposición, el sistema de gobierno aparentemente se lleva a cabo de acuerdo con las normas constitucionales, pero en la realidad hay casi un monopolio del poder, aunque se hagan algunas concesiones con el objeto de aparentar un real juego de partidos.

"Luego, hoy en día, los principios que configuran la división de poderes y el sistema de gobierno se alteran y funcionan según sea la existencia del régimen de partidos políticos en esa sociedad."⁽²⁸⁾

(27), (28) Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Edit. Porrúa, S.A., U.A.N.M. México, 1994, p. 307

CAPITULO III

SISTEMAS DE GOBIERNO EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS EN 1824, 1836, 1843, 1857, 1917

EL ACTA CONSTITUTIVA Y LA CONSTITUCION DE 24

D. Miguel Ramos de Arizpe, se puso a la cabeza del partido federal, y fue nombrado presidente de la comisión de Constitución. Ya no había partido monárquico: el de los centralistas lo componían como principales, los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, Espinosa, Doctor Mier, Ibarra y Paz. El de los federalistas Ramos Arizpe, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez Farías, García Godoy y otros. El 20 de noviembre la Comisión presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal.

La discusión del Acta se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha ésta última en que el proyecto fue aprobado casi sin variantes, con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

El 1o. de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año de 1824 con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución de 24 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año de 1830, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni éstas ni las posteriores a 1830 (la última de las cuales fué propuesta en 1835 por Michelena) llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la Constitución de 1824 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION

FORMA DE GOBIERNO Y RELIGION

Art. 5° La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art. 6° Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.

DIVISION DE PODERES

Art. 9° 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.

PODER LEGISLATIVO

10. El poder legislativo de la federación residirá en una cámara de diputados y en un senado, que compondrán el congreso general.

PODER EJECUTIVO

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.

PODER JUDICIAL

18. Todo hombre que habite en el territorio de la federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia; y con este objeto la federación deposita el ejercicio del poder judicial en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales que se establecerán en cada Estado; reservándose demarcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte.

19. Ningún hombre será juzgado, en los Estados o territorios de la federación, sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgue. En consecuencia, quedan para siempre prohibidos todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva.

GOBIERNO PARTICULAR DE LOS ESTADOS

20. El gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un individuo.

21. El poder legislativo de cada Estado residirá en un congreso compuesto del número de individuos, que determinarán sus Constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan.

PODER EJECUTIVO

22. El ejercicio del poder ejecutivo de cada Estado no se confiará sino por determinado tiempo, que fijará su respectiva Constitución.

PODER JUDICIAL

23. El poder judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca la Constitución.

PREVENCIONES GENERALES

24. Las Constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución general: por tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última.

25. Sin embargo, las legislaturas de los Estados podrán organizar provisionalmente su gobierno interior, y entretanto lo verifican, se observarán las leyes vigentes.

LA CONSTITUCION DE 1836

De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a surgir los dos partidos, que andando el tiempo, se llamarían liberal el uno y el otro conservador. El primero, nombrado del progreso en sus comienzos y de la reforma después, propugnaba en cuanto a la forma de gobierno la republicana, democrática y federativa, y en cuanto a los atributos del estado mexicano reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido a organismos extraestatales.

El primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos, se desarrolló en los años de 32 a 34. La administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar. Las clases afectadas reaccionaron en contra de la medidas que se tomaban, y al mismo tiempo se produjo una desmembración del partido progresista, al separarse el grupo que, aunque aceptando en principio la necesidad de las reformas, consideraba sin embargo que su implantación debía ser paulatina y por vía de persuasión.

En el inmediato Congreso federal, que se reunió en 35, obtuvieron mayoría los conservadores, por encima de la voluntad del presidente Santa Anna y de los moderados del antiguo grupo escocés, fieles estos últimos a su programa de contener todo extremismo. El triunfo de sus adversarios lo reconoce el Dr. Mora: "aunque los escoceses y el partido personal de Santa Anna pretendieron dirigir a los electores, la milicia y el clero obtuvieron una inmensa mayoría, que era más de esta última clase que de la primera". Las dos Cámaras que formaban el Congreso federal, según el sistema bicamarista de la Constitución de 24 entonces en vigor, abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835. Una comisión de diputados que integraba entre otros D. Carlos María de Bustamante, tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a los representantes. En su mayor parte estos últimos aparecían

autorizados para reformar la Constitución de 24, con la sola taxativa de no tocar su artículo 171, el cual establecía entre otras prohibiciones la de modificar la forma de gobierno. De aquí que el Congreso hubiera tomado dos acuerdos, que el Senado como Cámara revisora aprobó el 29 de abril: su competencia para en ejercicio de facultades "extraconstitucionales" revisar la Constitución vigente sin las moratorias en ella establecidas, pero prefijándose por límites de dichas facultades los que detallaba el artículo 171.

Cuando el 16 de julio las Cámaras iniciaron su segundo período de sesiones, el presidente Barragán, que substituía a Santa Anna en su licencia, les pidió que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario. Una comisión examinó dichas solicitudes y, como consecuencia, propuso en primer término que el Congreso sería constituyente, lo que fué aceptado por ambas Cámaras. Las otras dos proposiciones, relativas a que el Senado sería Cámara de revisión y que en caso de discordancia se reunirían ambas Cámaras hasta dos veces para ponerse de acuerdo, suscitó la inconformidad del Senado, para obviar la cual se convino en que las dos asambleas integrarían una sola, lo que se realizó el 14 de septiembre. El dictamen del Senado fue aprobado contra el parecer de José Bernardo Couto, quién formuló voto particular en favor de la subsistencia del sistema federal.

Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución Centralista de que se trata se la conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.

La primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, después de una discusión en que prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo.

De las seis leyes restantes, que ya no se publicaron por separado sino de una sola vez, la segunda fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 1835, se aprobó hasta abril

de 1836. En ella se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones, según lo había anunciado en términos generales el artículo 4º de las Bases Constitucionales.

IMPORTANTES BASES CONSTITUCIONALES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO CONSTITUYENTE EL 15 DE DICIEMBRE DE 1835

El presidente interino de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: que el Congreso General ha decretado lo siguiente:

3°. El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular.

4°. El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de su atribuciones.

5°. El ejercicio del poder legislativo residirá en un congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente.

6°. El ejercicio del poder ejecutivo residirá en un presidente de elección popular indirecta y periódica, mexicano por nacimiento, cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración facultades y modo de ejercerlas, establecerá la Ley Constitucional.

7°. El ejercicio del poder judicial residirá en una corte suprema de justicia, y en los tribunales y jueces que establecerá la Ley Constitucional.

9°. Para el gobierno de los departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la Ley, y aquéllos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de dichas juntas.

10. El poder ejecutivo de los departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación.

12. El poder judicial se ejercerá en los departamentos hasta la última instancia, por tribunales y jueces residentes en ellos, nombrados o confirmados por la alta corte de justicia de la nación, con intervención del supremo poder ejecutivo, de las juntas departamentales y de los tribunales superiores, en los términos y con las responsabilidades que especificará la Ley Constitucional.

LAS BASES ORGANICAS DE 1843

Fue designado presidente de la Junta el Gral. Valencia y con él formaron parte de la comisión de Constitución, Sebastian Camacho, Cayetan Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el arzobispo de México. Instalada la Junta el 6 de enero de 1843, acordó por mayoría, de conformidad con la opinión del ministerio, que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución.

Las bases de organización política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna (quien ya había reasumido la presidencia) el 12 de junio de 43 y publicadas el 14. En esta última fecha fueron amnistiados, para conmemorar el advenimiento del nuevo orden, los diputados del Congreso de 42, Otero, Lafragua, Gómez Pedraza y Riva Palacio.

Antonio López de Santa-Anna, Benemérito de la Patria, General de División, y presidente provisional de la República Mexicana, a los habitantes de ella. Que la Honorable Junta Nacional Legislativa, instituida conforme a los supremos decretos de 19 a 23 de diciembre de 1842, ha acordado, y yo sancionado con arreglo a los mismos decretos, las siguientes:

BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA

De la Nación Mexicana, su Territorio, forma de Gobierno y Religión.

Art. 1º. La Nación Mexicana en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular.

Art. 5º. 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 ó persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo.

Poder Legislativo

Art. 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.

Formación de las Leyes.

Art. 53.- Corresponde la iniciativa de las Leyes: al Presidente de la República, a los diputados y a las Asambleas departamentales en todas materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Art. 54.- No podrán dejar de tomarse en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial, las que digiere una Asamblea Departamental sobre asuntos privativos de su Departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las Asambleas.

Art. 55.- Toda iniciativa de Ley se presentará en la Cámara de Diputados.

Art. 56.- Los proyectos de Ley ó decreto aprobados en la Cámara de diputados, pasarán al Senado para su revisión.

Poder Ejecutivo

Art. 83. El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denominará Presidente de la República. Este magistrado durará cinco años en sus funciones.

Del Poder Judicial

Art. 115.- El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los

Departamentos, y en los demás que establezcan las Leyes. Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las Leyes.

Art. 116.- La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal. La Ley determinará el número de suplentes, sus calidades, la forma de su elección y su duración.

CONSTITUCION DE 1857

Ignacio Comonfort.

En el nombre de Dios y con la autoridad del Pueblo Mexicano.

Los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y Territorios que componen la República de México, llamados por el plan proclamado en Ayutla el 1º. de Marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, y por la convocatoria expedida el 17 de Octubre de 1855, para constituir a la Nación bajo la forma de República Democrática, representativa, popular,

poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con su alto encargo decretando la siguiente:

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, SOBRE LA INDESTRUCTIBLE BASE DE SU LEGITIMA INDEPENDENCIA, PROCLAMADA EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 1810 Y CONSUMADA EL 27 DE SEPTIEMBRE DE 1821.

De la soberanía nacional y de la forma de gobierno.

Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40.- 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 unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

De la División de Poderes

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

Del Poder Legislativo.

Art. 51.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

Art. 52.- El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

De la iniciativa y formación de la Leyes.

Art. 65.- El derecho de iniciar Leyes compete:

- I.- Al Presidente de la Unión.**
- II.- A los Diputados al Congreso Federal.**
- III.- A las Legislaturas de los Estados.**

Del Poder Ejecutivo

Art. 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."

Art. 76.- La elección de presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la Ley Electoral.

Del Poder Judicial

Art. 90.- Se deposita el ejercicio del poder judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito.

Art. 91.- La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

De la Reforma de la Constitución

Art. 127.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas y adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

LA CONSTITUCION DE 1917

La Revolución tomó el nombre de Constitucionalista, porque se proponía restaurar el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a Huerta. Los actos de Carranza, realizados durante el etapa del movimiento armado contra Huerta, se acomodaron a la denominación adoptada, de suerte que se sobreentendiera el designio de acatar la Constitución vigente, que era la de 57. Así los dos primeros documentos relativos a la rebelión, el decreto de 19 de febrero expedido por la Legislatura de Coahuila y la circular de Carranza de la misma fecha, invocan respectivamente el sostenimiento del orden constitucional en la República y la bandera de la legalidad para sostener al gobierno constituido.

En la mañana del 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución. Por la tarde rindieron la protesta de guardarla, primero los diputados y después el Primer Jefe.

Desde el decreto de septiembre de 16, que reformó el Plan de Guadalupe para convocar al Constituyente, se habló de reformar a la Constitución de 57 y no de expedir una distinta. Proyecto de Constitución reformada se llamó el de Primer Jefe y reformas a la Constitución fue la expresión que usó el Reglamento Interior del Congreso. Sin embargo, se había expedido de hecho una nueva Carta Magna; más para quedar dentro de la competencia que su norma creativa había impuesto al órgano constituyente, el instrumento constitutivo se llamó, haciendo alusión al de 57, **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857**. Caso singular era éste en nuestros fastos constitucionales. Ni se trataba de un acta de reformas, como la de 47, que abrogaba, modificaba o adicionaba la Constitución de 24 en las partes en que diferían ambos instrumentos; ni tampoco reemplazaba a la Constitución anterior que desaparecía, según lo hizo la de 57 con la de 24. La de 17 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero por respeto a la de 57, se impuso el único

cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientras y le reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo.

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º. de Mayo del mismo año.

EN RESUMEN LA EVOLUCION DEL SISTEMA DE GOBIERNO EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS SE REDUCE A:

CONSTITUCION DE 1824

Adopta para su Gobierno la forma Representativa, Popular y Federal. Nuestro sistema de Gobierno en 1824, siguió el establecido en la Constitución de Cádiz ya que se fijaron escrupulosamente las facultades del Congreso y del Presidente, (en mi opinión es parlamentaria.)

CONSTITUCION DE 1836

Se trata de un sistema de Gobierno Parlamentario de acuerdo a la tendencia a que se inclina, es decir hay un predominio sobre la voluntad del Jefe de Gobierno, donde el no es libre del todo para tomar sus propias decisiones, ya que el sistema Parlamentario busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestadas a través del Parlamento que se supone Representante Genuino de aquel, así mismo la Responsabilidad Política la asumirá el Parlamento.

CONSTITUCION DE 1843

En la Constitución de 1843, adopta un Gobierno en forma de República, Representativa y Popular, (indicios de Presidencialismo).

CONSTITUCION DE 1857

En la Constitución de 1857, se observa en su forma de Gobierno una tendencia Parlamentaria, ya que el Jefe de Gobierno está

supeditado a lo que el Parlamento resuelva y por lo tanto este asume totalmente la Responsabilidad Política.

CONSTITUCION DE 1917

Es Presidencialista, porque entre otras facultades tiene la libertad de actuar y decidir en el terreno económico y activo así como convocar a Sesiones Extraordinarias, iniciar leyes y con el derecho de vetarlas ante el Congreso de la Unión.

Por lo tanto el Jefe del Ejecutivo predomina sobre el poder Legislativo.

CREACION NORMATIVA Y PRESIDENCIALISMO

El que la Ley emane o no del Poder Legislativo es de gran importancia en el moderno Estado social y democrático de Derecho. La razón es que la representación permanente del pueblo en los órganos de creación normativa se encuentra en los Parlamentos, Cámaras u Organos, los cuales actúan regulando y normando las conductas de los habitantes de un país, con base en la voluntad popular, de la cual la Ley es su expresión.

El hecho de que el Presidente tenga la potestad de crear normas jurídicas en el actual Estado de Derecho, inclusive en aquellos regímenes que conservan la declaración dogmática de división de poderes, es una muestra típica de la tendencia hacia el Presidencialismo; un Presidencialismo que proviene de diversas fuentes, de las cuales sólo estudiaremos las que, estando previstas por la Constitución, facultan al Presidente para legislar.

El predominio del Poder Ejecutivo no es extraño en la historia del Estado contemporáneo, pero se ha agudizado sensiblemente con el surgimiento del Estado Social, llegando a legitimarse plenamente la necesidad y el uso de tal predominio.

"Hay autores que encuentran ciertas similitudes entre la figura del Presidente como se conoce en la actualidad y el Virrey que gobernaba los territorios de la Nueva España en los siglos XVI a XVIII"⁽²⁹⁾.

La creación de un régimen Presidencialista en la Constitución no pasó por alto a los Constituyentes de Querétaro; cuando Venustiano Carranza presentó su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, en el discurso inaugural del Constituyente, dibujó la opción entre el Presidencialismo y el Parlamentarismo definiéndose por este último, dotando al Poder Ejecutivo de un gran número de facultades, en tanto se limitaba notablemente al Legislativo en sus atribuciones, con el fin de que no pudiera

(29) Carbonell, Miguel, Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano; México, Aldus 1994, pág. 138.

estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo dijo entonces Carranza en su discurso; este pensamiento refleja influencia de las ideas de Emilio Rabasa.

Que también creía que darle mucho poder al Legislativo habría hecho imposible gobernar dentro de los límites constitucionales, razón por la cual se había instalado en el país una dictadura extraconstitucional, durante el porfiriato.

"La creación de normas por parte del Ejecutivo supone una inclinación hacia el Presidencialismo porque incide en diversos aspectos de la vida político-jurídica de un país"⁽³⁰⁾.

El Presidente desarrolla funciones que de modo natural competen al órgano Legislativo del Estado, que en México es el Congreso de la Unión, compuesto por una Cámara de Diputados y una de Senadores (artículo 50 constitucional), dando lugar a normas jurídicas que son creadas por el Presidente aunque su producción corresponde normalmente, por sus cualidades intrínsecas, a la función Legislativa; siendo además cuestionable tanto la cantidad como la calidad de esas normas, ya que el Ejecutivo, como Poder Administrativo, es una organización constituida para el tratamiento de lo inmediato, implicada además en mil gestiones concretas. Le falta de esa serenidad de juicio, esa superioridad de posición que se requieren para poder acometer la definición abstracta de un orden justo.

Una implicación importante de la creación normativa del Ejecutivo es que al crear normas jurídicas, el mismo da cumplimiento al principio de legalidad, necesario para su actuación en las más diversas ramas del acontecer nacional.

Con ello se da lugar a un Ejecutivo que abarca cada día renglones más amplios de la actividad económica y política del país.

Este fenómeno de auto-otorgamiento de facultades jurídicas se

(30) Carbonell, Miguel, Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano, México, Aldus, 1994, págs. 139 y 140.

relaciona con el hecho de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite, principio llamado de legalidad, por el cual ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada, en otras palabras, toda acción de cualquier órgano investido de poder estatal debe estar justificada por una Ley previa (Ley en sentido material), debido a que en el actual Estado de Derecho "ya no se admiten poderes personales como tales, por la razón bien simple de que no hay ninguna persona sobre la comunidad y que ostente como atributo divino la facultad de emanar normas vinculantes para dicha comunidad"⁽³¹⁾.

(31) Carbonell, Miguel, Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano, México, Aldus, 1994, págs. 139 y 140.

CAPITULO IV

EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO

Con el estímulo de José Vasconcelos y el apoyo de Alvaro Obregón, la Educación Pública recibió en México su primer impulso serio.

Cuando Vasconcelos tomó posesión de la rectoría de la Universidad Nacional en 1920, declaró que no es posible obtener ningún resultado provechoso en la obra de la educación del pueblo, si no transformamos radicalmente la Ley que hoy rige la Educación Pública, si no constituimos un ministerio federal de Educación Pública. El proyecto que entonces se enunció no se detuvo en la transformación de las Leyes secundarias, sino que se adentró en el campo constitucional.

Así fue como en su informe ante el Congreso, al abrirse el período de sesiones extraordinarias en 7 de febrero de 1921, el Presidente Obregón se refirió a lo que en el lenguaje no rigurosamente jurídico de Vasconcelos recibió el nombre de federalización de la enseñanza, y a la creación de la Secretaria de Instrucción Pública, medidas ambas que para adoptarse requerían reformas constitucionales y que estaban destinadas a enfrentarse "al problema vital de intensificar la cultura del pueblo por cuantos medios estén al alcance del Estado."

La experiencia confirmó lo que estaba a la vista de todos, según era la externa penuria de los Estados, que los imposibilitaba para llevar a término por sí solos una labor eficiente en la materia. Su autonomía, que dentro de los cuadros constitucionales era intocable, tendría que ser auxiliada con los recursos de la federación si se quería que participarán con éxito en la tarea que la reforma reclamaba de todos. La ayuda económica a los Estados se tradujo desde el principio en un medio de intervenir

en ellos la federación, como lo expresó en estos tiempos el Presidente Obregón en su informe del 1o. de septiembre de 1922, a un año apenas de la creación de la Secretaría del Ramo. La ayuda se hizo constar en contratos o se concedió por medio de subsidios. Excepto cinco Estados, con todos los demás se celebraron convenios.

A cambio del auxilio financiero otorgado, y como condición del mismo, la federación impuso desde entonces direcciones a la enseñanza impartida por los Estados, con menoscabo de la autonomía que la Constitución no les negaba.

La eficacia de la prohibición constitucional es limitada, ya que en la letra de los preceptos se pretende destruir un fenómeno que tiene su raíz en vicios de cultura y de civismo, no tocados por la Constitución. La prohibición más enérgica se endereza a impedir la perpetuación en la Presidencia de la República, precisamente porque quien una vez consigue ocupar ese puesto, es el que alcanza más poder para saltar las barreras de la Ley apoderándose indefinidamente del mando. Los ejemplos más perentorios nos los suministran en este respecto los generales Díaz y Obregón. Cuando Lerdo de Tejada pretendió reelegirse, Díaz se levantó en armas y lo derrocó, sosteniendo el principio de la no reelección; Díaz estuvo en la Presidencia solamente un período, dentro del cual obtuvo la reforma constitucional de 1878, que lo capacitó para una sola reelección, siempre que hubieran pasado cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones, lo que ocurrió inmediatamente después de la presidencia del General Manuel González; en 1887 una nueva reforma le permitió reelegirse para el período inmediato y, por último, la reforma de 1890 borró de la Constitución todo impedimento para continuar en el mando. La revolución maderista, primero y la constitucionalista, después, sostuvieron los principios del sufragio efectivo y de la no reelección; el artículo 83 de la Constitución de Querétaro, consagró este último, en términos de que el Presidente nunca podrá ser reelecto, por más que respecto al Presidente sustituto o interino

únicamente prohibía la reelección para el período inmediato. El General Obregón, que había luchado por la no reelección, siguió un proceso idéntico al del General Díaz para llegar a la reelección, pues concluido su período presidencial en 1924 alcanzó en el de su sucesor la reforma de 1927, que limitó la prohibición para el período inmediato. El asesinato de Obregón, ocurrido poco antes de entrar en su mandato, cortó la trayectoria que repetía fatalmente la de Díaz. En 1933 regresó la Constitución al punto de que la poderosa influencia de Obregón la había desviado, pero entonces consagró el principio de la no reelección en términos más amplios y absolutos que los primitivos, pues para cerrar la vuelta al poder del General Aberlado L. Rodríguez quien en esa época era Presidente sustituto, la segunda parte del Art. 83 quedó redactada en la forma que todavía conserva: 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.

Nótese, pues, que las barreras levantadas por la Constitución para impedir la permanencia indefinida en el poder son buenas sólo para aquellos Presidentes que por carecer de fuerza bastante o por convicción, no son capaces de alcanzar la reforma de la Constitución. Por eso es relativa y limitada la eficacia del principio consignado en la Ley Suprema.

Por otra parte, ese principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio del Poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto no ha rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que, además, carece de experiencia en el encargo.

Pero en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia.

En la primera parte del mismo art. 83, se establece que el Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º. de diciembre y durará en él seis años. La reforma de 24 de enero de 1928 amplió de cuatro a seis años el período presidencial, por estimar que era necesario hacerlo para el debido desarrollo del programa de gobierno.

MEXICO: PRESIDENCIALISMO PURO

OPINIONES SOBRE EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

La Constitución Mexicana estructura un sistema presidencial con todas las características que conforman a éste y que ya hemos enunciado, y podemos calificarlo de puro porque no contiene ningún matiz o elemento parlametario, tal y como más adelante analizaremos. Antes de comenzar el examen de por qué en México contamos con un sistema presidencial puro, repasemos algunas opiniones que se han vertido sobre el Presidencialismo Mexicano.

a) Los especialistas: Daniel Moreno⁽³²⁾ "encuentra en nuestro Ejecutivo una reminiscencia prehispánica, con poderes mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un emperador sexenal".

Para Daniel Cosío Villegas el poder del Presidente aumenta mucho por la creencia, general entre los mexicanos de cualquier clase social, de que puede resolver cualquier problema con sólo querer o proponérselo. Afirma que México es la única república en el mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta: Y la circunstancia de que para ser Presidente sea preciso pertenecer a la familia revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal.

Para Jorge Montaña⁽³³⁾ "el Presidente es el Centro indisputable de la pirámide política, siendo no sólo el Jefe del poder Ejecutivo sino de todo el Sistema, y aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio".

Para Alberto G. Salceda⁽³⁴⁾ "el Presidente es el centro y la clave de

(32), (33), (34) Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano, Córdova. Gutiérrez, Bolaños, Carborell, Peláez, Silva. Edit. Aldus, S.A., México 1994, p. 136 a 140.

toda la estructura política, ya que: La magnitud de sus poderes de hecho lo colocan en posición tan eminente que sólo puede ser comparada a la de los más poderosos monarcas absolutos que ha conocido la historia. Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el Federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes y por el régimen de partidos. En las manos del Presidente están todos los bienes y todos los males del la Nación, y por ello, el pueblo lo espera todo de él y todo lo puede temer de él. A él se le pide la solución de los grandes problemas nacionales y el remedio de los más pequeños defectos municipales, y a él se atribuyen el mérito de todos los éxitos y la culpa de todos los fracasos. De aquí la radical importancia del sistema que se establezca para la designación del Presidente de la República, pues este sistema tiene todo el valor de una Ley de sucesión al trono en un estado monárquico.

Patricio E. Marcos, Jacqueline Peschard y Carmen Vázquez ⁽³⁵⁾ "asientan que tanto en los juristas, los politólogos y sociólogos, parece dominar la idea de que el Presidente es una especie de monarca absoluto, cuando no un dictador constitucional".

En la revista Análisis Político se afirma que el presidencialismo mexicano tiene cuatro bases: la constitucional, la militar, la del control político y la económica.

b) Los no especialistas: Para Octavio Paz⁽³⁶⁾ "el Presidente es dueño del PRI y de los medios de información, y tiene facultades casi ilimitadas para usar los fondos federales. Lo extraordinario es que con semejantes poderes nuestros Presidentes no hayan sido ni Calígulas, ni Nerones. La razón reside, quizá, en los largos años de disciplina y adiestramiento que el PRI impone a sus fieles".

Aparece de nuevo la relación orgánica entre la institución

(35), (36) Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano. Córdova, Gutiérrez, Bolaños, Carbonell, Peláez, Silva. Edit. Aldus, S.A., México 1994. P. 136 a 140.

presidencial y el partido. Desde su origen fueron y son realidades complementarias.

Para Carlos Fuentes⁽³⁷⁾ "en la cima del sistema se encuentra el Presidente de la República, que es institución más que hombre, y sacerdote de un rito más que institución, él asume con el cargo una tradición que proviene de los emperadores aztecas, de acuerdo a la mitificación popular".

c) Los extranjeros: Para Pablo Neruda⁽³⁸⁾ "el Presidente es un emperador azteca, mil veces más intocable que la familia real inglesa, y afirma que México vive la democracia más dictatorial que puede concebirse".

Para Jacques Lambert⁽³⁹⁾, "México ha vivido un régimen de preponderancia presidencialista estable, que es muy autoritario, pero que está lejos de ser un régimen de espíritu dictatorial o totalitario".

Para James L. Busey⁽⁴⁰⁾, "el Presidente mexicano es el patrón político de toda la república y, en un sentido político, México es su hacienda. El Presidente representa la imagen del padre y del jefe para todos los habitantes del país".

(37), (38), (39), (40) Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano. Córdova, Gutiérrez, Bolaños, Carbonell, Peláez, Silva. Edit. Aldus, S.A., México 1994. P. 136 a 140.

FUENTES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Cuando en 1824 se creó el sistema presidencial mexicano, éste no podía ser resultado de la tradición, sino que se trataba de un experimento político en nuestro país. De aquel entonces a nuestros días, el sistema presidencial se ha ido modificando a través de nuestras constituciones y, de acuerdo con reformas constitucionales y la costumbre, se ha conformado un régimen con características propias. Las fuentes del sistema presidencial configurado en 1824 son dos: la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española, de 1812.

En marzo de 1823, Esteban Austin redactó en inglés un proyecto de Constitución para la República Mexicana, en el cual mezcló elementos de las dos Leyes fundamentales citadas en el párrafo anterior. Austin propuso el sistema presidencial y estableció que se podría remover al Presidente del cargo por violación a la Constitución o/a las Leyes, por malos manejos de fondos o por crímenes de alta traición. En el proyecto se creaban las Secretarías de Estado y del despacho, como colaboradoras del Ejecutivo. En dicho proyecto se asentó que se deberían copiar de la Constitución de Cádiz de 1812, los artículos 133 al 139 -formación de las leyes-, los 225, 226 y 227 -relativos a los Secretarios de Estado- y del 246 al 281 -respecto a la administración de justicia.

Posteriormente, Austin redactó otro proyecto de Constitución en el que reiteró el sistema presidencial, pero del cual excluyó lo concerniente a los preceptos de la Constitución de Cádiz; este trabajo se lo entregó a Ramos Arizpe quien en parte se inspiró en él: Algunas de sus semejanzas verbales nos lo revelan; pero también es cierto que esas semejanzas pueden explicarse por la inspiración común que ambos tuvieron en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Como afirma Barker, el compilador del archivo de Austin y además su mejor biógrafo, el

carácter de Ramos Arizpe era demasiado enérgico para aceptar plan sin someterlo a su propio análisis.

La influencia española se manifestó en el refrendo de los secretarios de Estado para autenticar las Leyes, reglamentos y actos del Ejecutivo, así como en las relaciones entre éste y el Congreso y en algunas fracciones del artículo que numera las atribuciones del Presidente.

Andrés Serra Rojas está de acuerdo con las afirmaciones hechas, ya que en un estudio que realizó sobre el texto original de la Constitución Mexicana de 1857, hizo notar el parecido entre los artículos 75 a 85 con el artículo II, sección I a IV de la Constitución Norteamericana, y así como otros artículos mexicanos sobre el poder ejecutivo tienen también, aunque con sello propio, su antecedente en la Constitución del vecino del norte los artículos 86 al 89 hallan su inspiración en el Capítulo VI, artículos 222 y siguientes de la Ley fundamental de 1812. Sin embargo en los tratadistas no hay unanimidad al respecto.

Mario de la Cueva ⁽⁴¹⁾, "ha escrito que nuestro sistema de gobierno en 1824 siguió el establecido en la Constitución de Cádiz, ya que se fijaron escrupulosamente las facultades del Congreso y del Presidente". Es decir, este tratadista afirma que el sistema mexicano en 1824 no fue presidencial ni parlamentario, sino que se estructuró conforme a los mecanismos de gobierno establecidos en la Constitución Española de 1812, que estuvo vigente en México y que por tanto fue conocida.

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

(41) Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano. Córdova, Gutiérrez, Bolaños, Carbonell, Peláez, Silva. Edit. Aldaus, S.A., México 1994. P. 136 a 140.

- a) La existencia del veto como facultad del Presidente.**
- b) El Congreso dividido en dos Cámaras.**
- c) Un sólo período de sesiones del Congreso y**
- d) La forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923.**

En cambio, la Constitución de 1857, estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, ya que sus características fueron las opuestas a las señaladas: no veto, Congreso Unicamaral y dos períodos de sesiones. En 1857, el centro de poder plasmado en la Ley Fundamental se encontraba en el órgano legislativo; las reformas de 1874 regresaron, en gran parte, a la estructura teórica que se había conocido en México desde 1824, misma que en buena medida recogió el constituyente mexicano de 1916 - 1917.

LAS LIMITACIONES AL PODER DEL PRESIDENTE

El Presidente es responsable de ciertos actos ante el Congreso. Además existen en la propia Ley fundamental una serie de facultades que pueden ser usadas como controles entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, con el ánimo de lograr un equilibrio entre ellos. "La Constitución si persigue un cierto equilibrio entre los poderes políticos en México"⁽⁴²⁾.

El juicio de responsabilidad nació en Inglaterra en 1386 como un medio a través del cual se podía juzgar a los consejeros del rey, ya que éste era completamente irresponsable. La parte final del artículo 108 constitucional mexicano señala que el Presidente de la República, durante el desempeño del cargo, sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Se ha opinado que esta situación excepcional de que goza, se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del Congreso, el que podría destituirlo del cargo incluso por una falta leve si no existiera esta protección.

La Constitución de 1857, además de las dos causas que indica la de 1917, señaló como responsabilidad del Presidente la violación expresa de la Constitución y los ataques a la libertad electoral.

El artículo 108 fue debatido en el constituyente, pero sólo respecto a la supresión consistente en no considerar al Presidente responsable de las violaciones de la Constitución. Céspedes y Pintado Sánchez pidieron que ya que se habían dado facultades muy numerosas al Ejecutivo frente a los otros Poderes, era necesario hacerlo responsable de las violaciones a la Ley fundamental, porque todos estamos obligados a respetarla. Defendieron dicha supresión Jara, con una intervención irrelevante, y Lizardi y Ugarte cuyos principales argumentos consistieron en que se daría lugar a la intromisión

(42) Carpizo, Jorge.- El Presidencialismo Mexicano, Edi. quinta Edición, Edit. Siglo Veintiuno Editores, México, 1985, P. 209.

de los otros Poderes en el ámbito del Poder Ejecutivo, con lo que se rompería el régimen de equilibrio entre los Poderes y, además, adujeron que el Presidente, para realizar un acto anticonstitucional, se encuentra con la barrera del Secretario de Estado que debe refrendarlo y por el cual es responsable, así que el Secretario de Estado se negará a refrendar el acto anticonstitucional o responderá por él. El artículo 108 fue aprobado por 101 votos a favor y 51 en contra. Queda claro que desde el Congreso Constituyente han existido dos corrientes respecto al artículo 108, lo que se refleja en la interpretación que debe darse a la frase traición a la patria y delitos graves del orden común, interpretación en la cual el Congreso es instancia de última decisión, y como no se ha presentado la ocasión de que la interprete, no hay criterio definido en el país.

Para Tena Ramírez⁽⁴³⁾, "dicha frase es ambigua y peligrosa, porque con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente: En efecto, si en la Ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la Ley actual), queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del Jefe del Estado".

"Es el Senado quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al Presidente, pero por el principio de tipicidad, establecido en el artículo 14, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna Ley"⁽⁴⁴⁾.

La responsabilidad del Presidente exigida a través de un juicio implica fundamentalmente un problema político: un enfrentamiento total y frontal entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al Presidente, por tanto, el juicio de responsabilidad del Presidente

(43) Tena, Felipe.- Leyes Fundamentales de México. Edic. Decimosexta, Edit. Porrúa, S.A., México 1991, P. 579, 597.
(44) Carpizo, Jorge.- El Presidencialismo Mexicano, Edi. quinta Edición, Edit. Siglo Veintiuno Editores, México, 1985, P. 211, 212.

se encuentra en si se reúnen en el Senado los votos para destituirlo.

Este enfrentamiento no se ha dado en la historia Constitucional Mexicana, y en la Norteamericana sólo en una ocasión, sin que se haya podido destituir al Presidente. "Lo anterior confirma la tesis de que el juicio político al Presidente es un recurso extraordinario, de suma gravedad, y que se debe utilizar sólo en casos muy delicados y cuando no queda otro remedio para salvar la vigencia de la Constitución y del Sistema de Gobierno que ésta estructura"⁽⁴⁵⁾.

(45) Carpizo, Jorge.- El Presidencialismo Mexicano, Edi. quinta Edición, Edit. Siglo Veintiuno Editores, México, 1985, p. 211, 212.

POSIBLES CONTROLES DEL CONGRESO SOBRE EL PRESIDENTE

El Presidente de la República posee múltiples facultades, pero la Constitución no lo hizo todopoderoso, porque parte de sus funciones no son discrecionales, sino que para poderlas realizar necesita de la voluntad del Congreso; este último puede utilizar su intervención en la facultad del Presidente como un medio de control político, y así lograr el equilibrio que debe existir entre los poderes y que es necesario para el buen funcionamiento del Sistema de Gobierno estructurado en la Ley fundamental.

Las facultades que la Constitución confiere al Poder Legislativo respecto al Ejecutivo como controles políticos, o que pueden convertirse en controles políticos, son las siguientes:

- a) EL PODER DE LA BOLSA.
- b) LA RATIFICACION DE DETERMINADOS ACTOS.
- c) EL JUICIO POLITICO DE RESPONSABILIDAD.
- d) LAS SESIONES EXTRAORDINARIAS.
- e) LAS FACULTADES IMPLICITAS.

De los anteriores controles, los dos más importantes son, el poder de la bolsa y el juicio político de responsabilidad. Estos controles como facultades los hemos analizado ya casi todos, sólo agregaremos unas ideas en cuanto a su función de control.

a) El poder de la Bolsa: La Cámara de Diputados puede modificar, reducir o aumentar el proyecto de presupuesto de egresos que le propone el Presidente de la República, y recordemos que es la propia Cámara de Diputados la que examina anualmente la cuenta pública que le presenta el Ejecutivo.

Estas facultades le otorgan a la Cámara de Diputados un poder indiscutible, ya que pueden poner en entredicho la honorabilidad de la administración, como se ha escrito, el prestigio del

Ejecutivo queda a merced de los diputados, quienes pueden diferir la aprobación o pueden condenar los gastos. Y es el Congreso quien da las bases y autoriza la celebración de los empréstitos.

b) La ratificación de determinados actos: La Ley fundamental, como ya hemos dicho, ordena que el Congreso, el Senado y otras veces la Cámara de Diputados, aprueben la realización de ciertos actos, los tratados internacionales y los nombramientos de algunos funcionarios. La negativa a ratificar o aprobar esos actos o nombramientos puede poner en situación embarazosa al Presidente o lesionar la política internacional que ha delineado. En este sentido, también hay que traer a colación el artículo 88 que dispone que el presidente no puede ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso o, en su caso, de la Comisión Permanente.

c) El juicio político de responsabilidad: nada tenemos que agregar a lo expresado en el primer inciso de este capítulo.

d) Las sesiones extraordinarias: El Congreso de la Unión no puede celebrar sesiones ordinarias, como ya lo hemos asentado, después del treinta y uno de diciembre; pero la Comisión Permanente puede convocar a una de las Cámaras o a las dos, a sesiones extraordinarias para que se ocupen expresamente de los asuntos que señala la convocatoria respectiva. O sea, que se quiere que el Congreso celebre sesiones del 1º. de septiembre hasta que se agoten los asuntos en discusión, pero no más allá del último día del año. Sin embargo, la Comisión Permanente es nombrada por las Cámaras, y como la Constitución no señala los casos en los cuales se debe reunir el Congreso en sesiones extraordinarias, bien pudiera ser que la Comisión Permanente convocara a tales sesiones al día siguiente de cerradas las ordinarias, y que el Congreso sesionara varios meses en esa forma, pues el requisito que la Constitución pide, en el sentido de que sólo se ocupen de los asuntos para los cuales fueron convocadas, no es obstáculo para que la lista de los asuntos sea amplia. Y no vemos razón por la cual el Congreso, al nombrar a

la Comisión, no designe los miembros que supiera que estarían en la mejor disposición de cumplir un deseo. Un Congreso que celebra sesiones largo tiempo o la gran mayoría de los meses del año, constituye una preocupación constante para el Presidente, y tiene oportunidad para realizar más acciones.

e) **Las facultades implícitas:** El artículo 73 al conceder al Congreso sus facultades, indica en la fracción XXX que puede: expedir todas las Leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. Estas facultades implícitas no son facultades nuevas para el Congreso, sino son los medios para hacer efectivo el ejercicio de las atribuciones expresas que la Ley fundamental señala a los Poderes. Lo que el Congreso puede realizar a través de las facultades implícitas, es reforzar las anteriores 29 fracciones del propio artículo 73 y también las otras funciones señaladas en la Ley fundamental. Sin embargo, no puede desconocerse que la Fracción señalada es de suma importancia, pues faculta al Congreso a expedir toda una serie de Leyes a fin de hacer efectivas facultades constitucionales, y como al expedir la Ley, el Congreso tiene amplio margen para interpretar la disposición constitucional, bien puede legislar en el sentido de restringir facultades al Ejecutivo. Así aunque sea sólo un esquema teórico que puede convertirse en real, queda claro que la Constitución no dejó desarmado al Congreso frente al Ejecutivo fuerte que diseñó. Actualmente estas facultades no operan como controles, aunque sí pueden llegar a serlo de acuerdo con las circunstancias y si México camina, en los próximos años, hacia una sociedad más democrática en la cual el Congreso realmente desempeñe el papel para el cual fue creado y existe: servir de freno y equilibrio al poder Ejecutivo y asegurar, así, en forma cada vez más efectiva, la libertad y la seguridad de los individuos.

EL CONTROL INTERORGANICO ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE MEXICO

El tipo de relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo estaba perfilado de una manera muy peculiar en la primera Constitución histórica de México, la de Apatzingán. Ahí se hacía evidente la subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, tanto así que se recuerda como un hito histórico de nuestra vida institucional que José María Morelos entregó su vida para defender la integridad del Congreso de Anáhuac.

El proceso de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se sintió muy fuertemente sacudido por las sucesivas constituciones.

La imposibilidad de establecer un equilibrio adecuado entre estos órganos del poder llevó a los conservadores a establecer un poder conservador en la Constitución de 1836. "Este poder estaba por arriba de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y tenía entre otras facultades la de dirimir eventuales contradicciones en el ejercicio de las responsabilidades que a cada uno de estos órganos de poder incumbían"⁽⁴⁶⁾.

Históricamente puede señalarse que la crisis en cuanto al entendimiento entre ambos poderes se alcanza en el Congreso de 1856 - 1857 y culmina con el nuevo giro que se le da a la integración del Congreso a partir de 1874.

"En 1856 - 1857 se plantea que una de las formas de debilitar al Poder Legislativo consistía en dividir este poder, y se acentuó la inconveniencia de que para que hubiera un Legislativo fuerte existiera un Bicameralismo, por esto se proscribió al Senado"⁽⁴⁷⁾.

(46), (47) López Miguel, El Sistema Presidencial Mexicano (algunas reflexiones) México, 1988, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 247.

Don Benito Juárez insistió en reiteradas ocasiones en el establecimiento de la figura jurídica y política del Senado, y esto no se consiguió sino hasta el gobierno de Lerdo de Tejada en 1874.

Se decía que el debilitamiento del Legislativo procedía en buena medida de la dicotomía de las ramas que lo ejercían, y que al entregar este poder a una sola cámara habría de permitir un mejor balance entre las fuerzas políticas representadas por un lado por el Presidente, y por otro lado por el Congreso.

En la actualidad el problema se plantea en otros términos; en lo que hoy se plantea ya no es solamente el tipo de relación existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sino la función política misma del Poder Legislativo. En todo el mundo por lo menos en el mundo caracterizado por el constitucionalismo de corte occidental, se preguntan muchos autores: ¿parlamentos para qué? Incluso se habla de la decadencia misma del parlamentarismo en el mundo, y es que quizá tengamos que ver al Poder Legislativo ya no solamente como el poder que corresponde a su denominación en un sentido clásico: tenemos que ver al Poder Legislativo como el órgano del poder que entre otras funciones tiene la de legislar; pero no es esta función quizá, en el Congreso contemporáneo de México y del mundo, siquiera la función más importante.

"Las funciones fundamentales del Congreso se traducen en ser escenarios del debate político, y por lo mismo en ser el foro del pluralismo democrático que caracteriza al Estado dentro del cual el Congreso actúa"⁽⁴⁸⁾.

"Por otro lado, el Congreso sirve también como un órgano de control del Poder Ejecutivo, y ejerce por tanto una función esencial en el contexto del equilibrio de Poderes dentro de una sociedad constitucional y democrática"⁽⁴⁹⁾.

(48), (49) López Miguel, El Sistema Presidencial Mexicano (algunas reflexiones), México, 1988, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 245, 246, 247.

El Congreso sirve también para formar los cuadros políticos de los cuales se nutre interiormente el propio Congreso y aun el Poder Ejecutivo. El Congreso es también el centro de la representación de los diversos intereses que existen, que latén, que actúan, que viven en una sociedad, en una comunidad política, y desde luego el Congreso legisla.

Pero la parte más vulnerable de la acción del Congreso en México y en el mundo reside precisamente en el ejercicio de la función legislativa. ¿Por qué? Porque las exigencias técnicas y los aparatos de apoyo administrativo han hecho que se vaya transfiriendo progresivamente la función de la elaboración de proyectos normativos hacia el Ejecutivo, dejándose al Legislativo una función que algunos califican de meramente ratificante. Y esto, si es cierto desde el punto de vista de la formulación de los proyectos, es inexacto desde el punto de vista del control que sobre el Ejecutivo realiza el Legislativo a través de la sanción de los proyectos que el propio Ejecutivo le remite.

Es frecuente encontrar que muchos proyectos elaborados por el Poder Ejecutivo reciben una modificación sustancial en el seno del Poder Legislativo; es posible encontrar casos en los cuales los proyectos ni siquiera llegan a adquirir forma de ley, y es posible encontrar que precisamente la discusión que se produce en el ámbito del Poder Legislativo permite la decantación de los proyectos del Ejecutivo, fundamentalmente en lo que toca a la preservación del orden constitucional.

Es cierto, que la especialización de las materias, como pueden ser las concernientes a energéticos, o las concernientes a contaminación ambiental, o tantas otras sobre las cuales en este momento legisla el Estado moderno, dan lugar a que sea el Ejecutivo el que por contar con especialistas, formule el mayor número de iniciativas; pero en todo caso, corresponde al Congreso establecer que las iniciativas del Ejecutivo se ajusten a los términos de la Constitución, particularmente al respeto de las libertades y a la separación de las funciones de los diferentes órganos del Estado.

También debe tenerse presente que las iniciativas del Ejecutivo son, las más de las veces, resultado de exigencias públicas o de expectativas sociales. Es frecuente, por otra parte, que se produzcan intensos procesos de negociación política entre el Ejecutivo y representantes del Congreso y de los factores de poder y que, luego, en el seno parlamentario, se produzcan nuevos ajustes por la deliberación de triple nivel que allí ocurre: la primera entre la dirigencia de los grupos parlamentarios, la segunda entre los integrantes de las comisiones y la tercera en el pleno mismo.

Es en extremo simplista hablar de que el Ejecutivo legisla o de que el Congreso ratifica. Decirlo refleja un profundo desconocimiento de la participación que el poder político de la sociedad tiene en el proceso de gobierno.

Es evidente que las relaciones entre los órganos del poder constituyen uno de los más relevantes aspectos de un sistema democrático.

"Un sistema político acorde con el constitucionalismo se basa, en buena medida, en mecanismos que permitan un adecuado balance en el ejercicio del poder. Esos pesos y contrapesos no se sitúan, como los vió la teoría clásica, únicamente en el ámbito de los órganos del poder"⁽⁵⁰⁾.

Entre las aportaciones más significativas del constitucionalismo contemporáneo se confiere una alta significación a los llamados controles verticales: los que practican los electores, los partidos políticos y los que resultan de las formas de organización propias del Federalismo, del regionalismo y del municipalismo.

Dentro de ese amplio cuadro de relaciones en que de una parte se vinculan y controlan los órganos del poder entre sí, los órganos del poder dentro de sí y los órganos del poder y el resto del sistema político, se sitúan como la parte más tradicional de los estudios, las relaciones entre los órganos del poder.

(50) Valades, Diego, El Control Interno en el Sistema Presidencial Mexicano (algunas reflexiones), México UNAM, 1988, Pag. 247.

En efecto, fue el estudio de ese tipo de relaciones el que llevó a la formulación de la teoría de la separación de poderes, con relación a la cual mucho se ha avanzado, justamente a partir de los progresos del pluralismo político y social. Es explicable que en los siglos XVIII y XIX se considerara que el poder se agotaba con la acción de sus titulares. Las nuevas tendencias políticas, fundamentalmente las que llevaron a la apertura total de los sistemas electorales: al reconocimiento, primero legal, luego constitucional, de los partidos políticos; a garantizar la libertad de imprenta; al establecimiento del sistema de responsabilidades de los servidores públicos; al aseguramiento de las formas locales de organización, y a la cada vez más amplia participación del individuo en las decisiones políticas que le afectan, merced a los efectos de la educación y de los medios de comunicación masiva, incorporaron nuevos elementos a las relaciones del poder.

Además, en un análisis más minucioso que el originalmente practicado por quienes sólo examinaron las relaciones entre los órganos del poder, es posible distinguir que dentro de éstos se producen importantes relaciones de control.

Esto es muy claro en el caso del Poder Judicial, cuyas diversas instancias acreditan la existencia de mecanismos internos de control. Es también muy evidente en el Poder Legislativo, sobre todo por su naturaleza colegiada y pluralista, y se puede apreciar con precisión aún en el Poder Ejecutivo, sobre todo en el caso en que se prevé el refrendo ministerial.

CAPITULO V

MATICES PARLAMENTARIOS EN EL SISTEMA DE GOBIERNO MEXICANO

La Constitución Mexicana de 1917 estructura un sistema Presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario. Sin embargo, varios autores han pretendido que nuestro régimen Presidencial, desde el ángulo constitucional y jurídico, contiene algunos elementos parlamentarios, que son puramente formales pues no alteran en nada el sistema Presidencial asentado en la Ley fundamental; en ninguno de esos matices el Ejecutivo queda subordinado al Legislativo.

En el propio Constituyente de 1916 - 1917 encontramos iniciativas en este sentido, y posteriormente se insistió en la idea.

Parece ser que se ha visto en el funcionamiento del parlamentarismo un mayor margen de expresión política y tal vez un debilitamiento en el papel que juega el Ejecutivo, sin meditar que el lugar del Ejecutivo en el sistema político se debe a causas políticas, económicas, sociales, por medio de las cuales el mecanismo jurídico de las relaciones entre los poderes se puede ver rebasado.

"En otras palabras, no se es más o menos democrático porque se tenga un sistema Presidencial o Parlamentario, sino que el análisis debe ser efectuado respecto al equilibrio que ha de existir entre los Poderes políticos y los controles mutuos operantes entre ellos"⁽⁵¹⁾.

(51) Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, quinta Edición, México, Siglo Veintiuno, 1985, pág. 33.

En nuestra Constitución Política, localizamos los Matices Parlamentarios, principalmente en los artículos 92, 93, 29, 66, 84, 85 y 71. Y que a continuación los mencionaremos.

ART. 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas.

ART. 93.- Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá 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 informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

ART. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la

Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el País o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

ART. 66.- Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

ART. 84.- En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en colegio electoral, y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se le señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego, un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

ART. 85.- Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluído, se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del Presidente fuera temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o, en su defecto, la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

Si la falta de temporal, se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

ART. 71.- El derecho de iniciar Leyes o decretos compete:

- I.- Al Presidente de la República,**
- II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y,**
- III.- A las Legislaturas de los Estados.**

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

ART. 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas.

Comentario:

Se observa una clara limitación al Poder Ejecutivo, al no pasar por alto al respectivo Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, si este reglamento, decreto, etc. no va firmado por el mismo.

La promulgación no es un mero acto de constatación de la existencia y autenticidad de la Ley, indispensable para que adquiera vigencia, esto es, obligatoriedad o dicho en otras palabras, para que nazca y tenga existencia jurídica como Ley.

ART. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del

Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase el tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Comentario:

En este artículo se observa que primeramente se estará en presencia de un acto unilateral o sea que solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tendrá la facultad de suspender las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, ya que él en ese momento determinado lo puede hacer y posteriormente se dará parte a los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y a la Procuraduría General de la República, teniendo en cuenta que será necesario la aprobación del Congreso de la Unión, quienes en un momento dado podrán inclusive ampliar la determinación que haya tomado el Presidente de la República y así facilitarle aún más la resolución de tal situación según sea el caso.

ART. 66.- Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

El titular del Poder Ejecutivo tiene la facultad de resolver la fecha del término de las sesiones, cuando las dos Cámaras del Congreso de la Unión, no se pusieran de acuerdo por diferencias en espacio y tiempo de sus respectivos trabajos u otras circunstancias competentes a sus asuntos que estén realizando.

Siendo importante la intervención del Presidente de la República en poner un límite de fecha, para que en este caso no se extiendan más de lo debido cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

ART. 69.- A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Comentario:

Es uno de los Poderes que tiene la obligación de rendir un informe por escrito del estado general del País, que está representado por el Presidente de la República ante el Poder Legislativo, que está conformado por Congresistas de diversos partidos políticos tanto en la Cámara de Diputados cómo la Cámara de Senadores, que aún teniendo la aprobación de su propio partido, no dejan de vertir los demás partidos políticos su opinión de éste al pueblo mexicano y así poder conformar un mejor criterio, lo cual nos refleja un matiz claro de parlamentarismo.

SECCION II

DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES.

ART. 71.-

El derecho de iniciar Leyes o decretos compete:

- I.- Al Presidente de la República,
- II.- A los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; y
- III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

ART. 84.- En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio electoral, y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se le señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego, un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste,

a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

ART. 85.- Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluído, y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

ARTICULOS 84 Y 85

Comentario:

En estos artículos tanto el 84 y el 85, nos menciona sobre la necesidad que surge durante la falta parcial o permanente del Representante del Poder Ejecutivo o sea el Presidente de la República, que el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente tiene la total facultad de nombrar a un Presidente de la República en forma provisional, interina o sustituta, pero no se dejará vacante el puesto del Poder Ejecutivo.

Teniendo en cuenta que los tres Poderes, el Ejecutivo, Legislativo (Presidentes tanto de la Cámara de Diputados como la de los Senadores) y el Judicial tiene que tener forzosamente representantes responsables.

Aquí se observa un claro parlamentarismo ya que quién se encargará de nombrar al Presidente de la República tanto en forma provisional, interina o sustituta es el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente que lo conforman los Diputados y los Senadores de los diferentes partidos políticos.

ARTICULO 89.- Facultades y obligaciones del Presidente:

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

Comentario:

El Presidente de la República, representante del Poder Ejecutivo, someterá la designación del Procurador General de la República a la ratificación del Senado teniendo en cuenta que esta Cámara de Senadores podrá o no estar de acuerdo y en un momento dado ratificar o no ratificar tal designación, observándose aquí un claro parlamentarismo ya que la Cámara de Senadores se encuentra formada por miembros de diferentes partidos políticos, lo que nos da un panorama mucho más amplio y por lo tanto se refleja en este artículo una limitación al Poder Ejecutivo.

CAPITULO VI

OTROS MaticES PARLAMENTARIOS QUE SE REQUIEREN PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.

El problema contemporáneo no es, en definitiva, discutir en forma nominal Presidencialismo o Parlamentarismo como dos opciones a manera maniqueista, donde todo el bien está de un lado y todo el mal del otro. De lo que se trata es de buscar términos reales con instrumentos concretos que permitan reequilibrar las cosas de manera tal que la interacción de los poderes haga posible compatibilizar varios valores que están en juego y que, fundamentalmente, hoy en día se traducen en democracia, eficacia gubernamental y justicia social.

Si queremos fortalecer el Poder Legislativo Federal Mexicano tenemos que considerar las siguientes reflexiones de Jorge Vanossi: "A todo acrecentamiento del poder debe corresponder un vigorizamiento de los controles, un perfeccionamiento de las garantías de los gobernados y un mejoramiento de las responsabilidades de los gobernantes."

Siguiendo a Diego Valades quizá tengamos que ver al Poder Legislativo ya no solamente como el Poder que corresponde su denominación en un sentido clásico: Tenemos que verlo como el órgano del poder que entre otras funciones tiene la de Legislar, pero no es esta función quizá, en el Congreso Mexicano y en los del mundo, siquiera la función más importante. Las funciones fundamentales del Congreso se traducen en ser escenario del debate político, y por lo mismo en ser el foro del pluralismo democrático que caracteriza al estado dentro del cual el Congreso actúa.

Como es bien sabido, la clásica teoría de la repartición del poder adolece de muchas deficiencias y si bien en buena medida seguimos hablando de Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esto obedece más a un lenguaje convencional que a una realidad

política y jurídica. En efecto, a los diferentes órganos del Poder les corresponde el ejercicio de diversas funciones, entre las cuales se incluyen muchas veces las de elaborar disposiciones normativas, aplicarlas y dirimir conflictos, es decir, los poderes realizan funciones materiales y formales, dentro del marco constitucional, que podrían parecer más propias de los otros poderes que el depositario de tal función.

Podríamos pensar que la parte más vulnerable de la acción del Congreso en México y en el mundo reside precisamente en el ejercicio de la función legislativa. ¿Por qué? Porque las exigencias técnicas y los aparatos de apoyo administrativo han hecho que se vaya transfiriendo progresivamente la elaboración de proyectos normativos hacia el Ejecutivo, dejándose al Legislativo una función que algunos califican de meramente ratificante. Y esto, si es cierto desde el punto de vista de la formulación de los proyectos, pero es inexacto desde el punto de vista del control que sobre el Ejecutivo realiza el Legislativo a través de la sanción de los proyectos que el propio Ejecutivo le remite.

Es frecuente encontrar que muchos proyectos elaborados por el ejecutivo reciben una modificación sustancial en el seno del Legislativo; es posible encontrar casos en los cuales los proyectos ni siquiera llegan a adquirir forma de Ley, y es posible encontrar que precisamente la discusión que se produce en el ámbito del Poder Legislativo permite la decantación de los proyectos del Ejecutivo, fundamentalmente en lo que toca a la preservación del orden constitucional.

Es cierto que la especialización de las materias, sobre las cuales en este momento legisla el Estado moderno, da lugar a que sea el Ejecutivo el que formule el mayor número de iniciativas por contar con especialistas, pero en todo caso, corresponde al Congreso establecer que las iniciativas del Presidente se ajusten a los términos de la Constitución. También debe tenerse presente que las iniciativas del Ejecutivo sean resultado de exigencias públicas o de expectativas sociales. Es frecuente también que se produzcan intensos procesos de negociación

política entre el Ejecutivo y representante del Congreso y de los factores reales del poder. Por todo ello concluimos que es en extremo simplista hablar de que el Ejecutivo legisla y de que el Congreso ratifica. Decirlo así refleja un profundo desconocimiento de la participación que el poder político de la sociedad tiene en el proceso de gobierno.

Conforme al Artículo 50 de la Constitución, el Poder Legislativo se deposita en el Congreso General, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La primera constituye el Organo Legislativo de la Nación, la segunda el de la Federación. Creemos que la Carta Magna asegura la independencia del Organo, si de ella se valen o no Diputados o Senadores es cuestión que escapa a toda determinación jurídica. Sin embargo creemos recomendable hacer las siguientes propuestas de reformas para fortalecer al Poder Legislativo:

1.- Concesión de mayores atribuciones a los grupos parlamentarios de cualquier partido político para que estén en capacidad de pedir información al Ejecutivo sobre cualquier asunto de gobierno.

2- Regular que las Comisiones de Investigación pudieran constituirse con una minoría de miembros del Poder Legislativo, para fiscalizar tanto la Administración Pública Centralizada como la Descentralizada. En la actualidad se exige una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y de la mitad si se trata de la de Senadores y exclusivamente para investigar a Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal mayoritaria, olvidándose el Constituyente de facultar al Poder Legislativo para que investigue la actividad de dependencias y Organos adscritos al Ejecutivo, así como de Fideicomisos públicos y Empresas de participación Estatal minoritaria.

3.- Prever que el Poder Legislativo intervenga en el control de los medios de comunicación pública.

- 4.- Regular el derecho de consulta para que el Ejecutivo acuda al Poder Legislativo antes de tomar alguna medida trascendental en materia de política interior o exterior.**
- 5.- Regular las facultades de pequeñas minorías de miembros de las Cámaras para convocar a sesiones extraordinarias.**
- 6.- Establecer en el Senado la mayoría calificada para la ratificación de nombramientos de los servidores públicos previstos en los artículos 76 y 122 de la Constitución.**
- 7.- Obligar al Ejecutivo a presentar la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública con una mayor anticipación.**
- 8.- Sustituir la actual obligación del informe del Presidente por escrito, por un debate entre el Presidente y los representantes de las fuerzas políticas.**
- 9.- Regular la carrera Legislativa, es decir, establecer la posibilidad de reelección inmediata en los siguientes términos:**
- a) Que los Diputados electos bajo el principio de mayoría relativa puedan ser electos hasta por un cuarto período consecutivo en todos los casos solamente bajo el principio de mayoría relativa.**
- b) En el caso de los Diputados de representación proporcional, sólo puedan aspirar a ser electos para un segundo período y bajo el principio de mayoría relativa. Una vez que tenga la condición de Diputados de mayoría relativa, que puedan ser electos hasta por dos períodos consecutivos más.**
- c) Que los Diputados de mayoría relativa no puedan entrar para efectos de reelección en listas plurinominales.**
- d) Que los Senadores al Congreso de la Unión puedan ser electos para un segundo período consecutivo sean de mayoría relativa o de primera minoría.**

Creemos que al impedirse la reelección de Legisladores se le quita al Congreso especialización de funciones y profesionalidad frente a un Poder Ejecutivo que prácticamente monopoliza servicio civil de carrera, experiencia política y hasta experiencia parlamentaria.

10.- Determinar un porcentaje de presupuesto para las Cámaras en la Constitución respecto del presupuesto del Ejecutivo, con el objeto de no sujetar a aquel respecto de éste.

11.- Que del Congreso de la Unión dependa exclusivamente la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

12.- Crear la figura del cotejo Constitucional con el objeto de brindar certeza jurídica a los gobernados. Es decir, que se faculte constitucionalmente a las Comisiones de Redacción y Estilo para revisar y supervisar las publicaciones que hace el Ejecutivo Federal de las Leyes, decretos y acuerdos emanados del Congreso o de las Cámaras, con el objeto de constatar que el texto publicado coincide con el texto aprobado. El medio que se ha utilizado tradicionalmente para resarcir los errores entre lo aprobado y lo publicado es la denominada "Fe de erratas", sin que nadie certifique la seguridad jurídica respectiva, provocando un acto de autoridad que de acuerdo a la Ley se presume válido en su intimidad, pues sería casi imposible que autoridades y gobernados se dieran a la tarea de confrontar el Diario Oficial de la Federación con las minutas del Poder Legislativo. Esta propuesta se vería enriquecida si las Comisiones de Redacción y estilo forzosamente se integraran por un miembro de cada Partido representado en las Cámaras. Dicho cotejo también debe implantarse tratándose de resoluciones judiciales por lo que dicha acción debería corresponder a un Secretario de la Suprema Corte de Justicia o de Tribunal Colegiado de Circuito.

13.- Que el Poder Legislativo, en lugar de votar el Presupuesto de Egresos de la Federación en bloque, lo aprobara por Capítulos especializados para permitir mayor análisis y participación en su diseño.

14.- Instituir la figura del Comisario Parlamentario en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

15.- Obligar a los Diputados y Senadores a ser gestores de las demandas de la población de la circunscripción territorial por la que fueron electos y rendir un informe anual de sus actividades, además de convertirse en gestores de reclamaciones por actos de la autoridad administrativa ante la autoridad correspondiente.

16.- Tal y como lo ha propuesto el Presidente Ernesto Zedillo, llevar a la Constitución una Entidad Superior de Fiscalización del Gobierno Federal como Institución Profesional con autonomía técnica y administrativa, que tenga competencia de hacer auditorías de la gestión financiera más allá de la revisión de la Cuenta Pública y que forme parte de un sistema de control y evaluación en todos los ámbitos de la Administración Pública en sentido lato, es decir, que fiscalice la gestión en los tres Poderes, Dependencias y Entidades, Organos autónomos y en los Estados y Municipios donde se ejerzan recursos federales. Se propone que la ubicación de este nuevo Organo se mantenga en la Cámara de Diputados y que además de lo anteriormente dicho tenga competencia para determinar daños y perjuicios y promover responsabilidades administrativas y penales. Este Organismo no sería omnímodo sino que estaría sujeto en todo momento a los controles de la legalidad y constitucionalidad que establece nuestro orden jurídico. Deberá dotársele de los recursos necesarios para poder cumplir su encomienda constitucional que sustituiría y enriquecería lo que hasta ahora realiza la Contaduría Mayor de Hacienda. Con el objeto de darle mayor independencia respecto del Poder Ejecutivo, el Organo Superior de Auditoría deberá tener la facultad de determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus resoluciones, así como la competencia para solicitar directamente al Ministerio Público el ejercicio de la acción procesal penal en caso de encontrar ilícitos, que los titulares de este Organo Superior de Control cumplan con los requisitos del

Artículo 95 Constitucional y que se les den similares garantías de permanencia a las que se otorgan a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Con el objeto de distribuir mejor el trabajo de dicho órgano, se propone que el Ejecutivo presente información y documentación aunque sea en parcialidades, lo que permitiría iniciar la revisión de la cuenta con mayor anticipación.

CONCLUSIONES

Las formas políticas abarcan las formas de Estado, las formas de gobierno, los sistemas de gobierno y los sistemas políticos. Al Derecho Constitucional le interesan las tres primeras, y los sistemas políticos son objeto de estudio de la ciencia política más que de la ciencia jurídica.

La forma de Estado atiende la manera que se organizan el territorio, la población y el Gobierno.

La forma de Gobierno atiende el acceso, periodicidad y estructura del poder público.

El sistema de Gobierno atiende al conjunto de relaciones de colaboración entre los poderes del Estado para alcanzar los fines de éste.

En la actualidad existen sistemas de Gobierno puros que son el Presidencialista, el Directorio o Congresional y el Parlamentario, sin dejar de lado que existen el semipresidencialista y semiparlamentario que son regímenes políticos atenuados. El sistema de Gobierno Mexicano es presidencialista pero cuenta con matices parlamentarios.

Deben recogerse en la Constitución los matices parlamentarios que enuncie en el capítulo anterior en beneficio de una real división de poderes.

BIBLIOGRAFIA

CARPIZO, JORGE,
" El Presidencialismo Mexicano ".
5a. Edición,
Siglo Veintiuno Editores,
México, 1985
Páginas: 12 - 18, 29 - 31 y 41 - 43.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
113a. Edición, Editorial Porrúa,
México, 1996,
Páginas: 52, 69, 106 - 108.

CORDOVA, ARNALDO, ET AL
"Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano",
Editorial Aldus, S.A.,
México, 1994.
Páginas: 136 - 140

LUCAS VERDU, PABLO,
"Curso de Derecho Político"
Volumen I y II,
Editorial Tecnos,
Madrid, 1986,
Páginas: 210 - 236

TENA RAMIREZ, FELIPE,
" Leyes Fundamentales de México 1808, 1991 ",
Editorial Porrúa, S.A.
16a. Edición,
México 1991
Páginas: 153, 167, 199, 204, 403, 405, 595, 606, 804, 817.