

885209
12

UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO
EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO

FACULTAD DE DERECHO
INCORPORADO A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**" UN NUEVO REGIMEN DE GOBIERNO
EN MÉXICO "**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
NATIVIDAD ADRIANA MORAN MARTINEZ

ASESOR:
LIC. FRANCISCO GUZMÁN DÍAZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ACAPULCO, GRO.

2003



A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico el contenido de mi trabajo receptivo.

NOMBRE: Guillermo de la Cruz de la Cruz

FECHA: 17 de febrero de 2015

FIRMA: [Firma manuscrita]

A la Universidad Americana de Acapulco:

Lic. José Francisco Ruiz Massieu, Fundador

Dr. Mario Melgar Adalid, Patrono.

C.P. Israel Soberanis Noguera, Rector.

Lic. Francisco Guzmán Díaz, Maestro de la Facultad de Derecho.

Por todo su apoyo.

A todo el personal académico, administrativo y alumnos

Con respecto, cariño y agradecimiento eterno.

Lic. Rodrigo Juárez Ortiz, a quien le dedico este trabajo que es la culminación de un paso en mi vida. Gracias por todo el entusiasmo con que siguió su elaboración, gracias por el esfuerzo personal e institucional.

A mis padres,

Mi esposo,

Mi hijo,

Gracias, por ser lo mas valioso en mi vida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

B

UN NUEVO REGIMEN DE GOBIERNO EN MEXICO.

PRÓLOGO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	6

CAPÍTULO PRIMERO.

ANTECEDENTES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL.

A) Precedentes generales.....	10
B) Características del sistema presidencial.....	13
C) Orígenes del presidencialismo mexicano.....	15

CAPÍTULO SEGUNDO.

DESARROLLO DEL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.

A) El sistema presidencial en la Constitución de 1824.....	19
B) Evolución del presidencialismo hasta 1917.....	23
C) El sistema presidencial en la Constitución de 1917.....	31
D) El Presidencialismo en la democracia en México.....	40

CAPITULO TERCERO.

ESTRUCTURA ORGANICA DEL EJECUTIVO.

A) La Administración Pública centralizada.....	48
B) Organización Administrativa.....	68
C) Principales funciones del Ejecutivo Federal en México.....	69

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO CUARTO.

CONDICIONES ACTUALES Y LA DEFINICION DEL RUBRO.

A) ¿Qué debemos reformar?.....	77
B) Primer debate ¿Una nueva Constitución?.....	80
C) Parlamentarismo, Presidencialismo ¿o qué?.....	84
D) La Institución Presidencial: Eje del Cambio.....	94
E) Análisis de aspectos concretos de la reforma de Estado que influirán en la consolidación de un Presidencialismo acotado y democrático.....	97
1.- Reflexiones Finales.....	100
2.- Conclusiones y Propuestas.....	103
BIBLIOGRAFIA.....	107

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PRÓLOGO.

El estudio del sistema de gobierno mexicano, es sumamente atrayente e importante; ha marcado al presidencialismo mexicano, el entorno de todo lo que ha sido nuestro sistema político. Conocer los antecedentes, entender su funcionamiento y comprender la etapa de transición que está viviendo es, además de indispensable para cualquier estudioso del derecho, de enorme interés para todos los ciudadanos. Vivimos en las postrimerías del siglo XX cambios vertiginosos, evoluciones tecnológicas inconmensurables y fenómenos políticos novedosos. La única constante, como diría Montesquieu, es el cambio. Muchos no han sabido estar a la altura de esos cambios, otros ni por enterados se han dado. Ambos, rebasados por la sociedad en su conjunto, quedarán anclados; no sin haberse presentado antes como un obstáculo, fácil o difícil, pero de igual forma revisable. Las enormes dudas, expectativas y hasta temores que ha provocado el proceso democrático y la vigorosa pluralidad política, me han motivado a profundizar el estudio del presidencialismo, para entender el pasado, comprender el presente y construir el futuro. Diariamente escuchamos en noticieros (de radio o televisión) o leemos (en libros, periódicos y revistas) el debate sobre el sistema político en México. Voces que claman por un parlamentarismo, otras que exigen un presidencialismo acotado y, unas más, que se refieren a un sistema mixto. Todas esas voces se derivan de la complejidad misma de los sucesos nuevos, diferentes y a veces inciertos que se están desarrollando en México.

Vivimos sin lugar a dudas tiempos interesantes, tiempos de libertad, tiempos de profundos cambios, tiempos distantes a los principios o mediados del siglo pasado. Hoy en México, como señalara Krauze " tenemos la prensa más crítica y libre de su historia contemporánea, la radio muestra óptimos e inigualables niveles de apertura y en la televisión como nunca antes, vemos no solo la exposición de una expresión política, sino además, la realización de auténticos debates. ¿Cuáles son los antecedentes y características del presidencialismo? ¿Cuáles son las causas del predominio del poder ejecutivo? ¿Cuál ha sido el desenvolvimiento del presidencialismo en México? ¿Qué sistema de gobierno estamos viviendo actualmente? ¿Puede un presidencialismo agotado sobrevivir ante la vorágine de los cambios y ante las crecientes necesidades de la sociedad? ¿Podrá un presidencialismo acotado (pero no débil) garantizar la gobernabilidad en el marco de la pluralidad que caracteriza a la sociedad mexicana actual? ¿Qué función puede y debe desempeñar el Presidente de la República en el proceso de cambios políticos que caracterizan a nuestro país? ¿Hacia dónde vamos?. Son algunas de las interrogantes que me impulsaron a la elaboración de la presente tesis. Con esto no se pretende encontrar el hilo negro o descubrir el Mediterráneo, pero sí he procurado registrar puntualmente los antecedentes históricos y exponer algunos argumentos y propuestas para esclarecer los tiempos que estamos viviendo, pero sobre todo, para aportar luces (aunque se consideren como mínimas) al camino sinuoso y difícil que transitamos los mexicanos;

Al camino que se dirige al siempre anhelado desarrollo integral de la nación, a la necesaria y bien aventurada paz, al perfeccionamiento perenne de la democracia y al convivio republicano y tolerante que nos garantizaría un sistema de gobierno eficazmente diseñado y felizmente acotado. Hemos escrito, parafraseando a don Daniel Cosío Villegas: "no para hacer política, sino para estudiarla. Tarea que muchas veces olvidan politólogos y juristas, de controles electorales, institucionales, legales y ciudadanos."⁽¹⁾ En esta tesis ofrecemos referencias históricas y argumentos para concluir (como Pablo González Casanova lo hiciera) que el presidencialismo mexicano fue pieza (la más importante) de un proceso de consolidación del poder político en el país: El régimen presidencialista sirvió para acabar con las conspiraciones del Legislativo, del Ejército y Clero. El partido predominante sirvió para acabar con los caudillos y sus partidos de membrete. Y el régimen centralista sirvió para acabar con los feudos. Lográndose crear el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana misma que fue aprobada el 3 de octubre de 1824, con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente día por el ejecutivo con el nombre de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en esta Constitución se plantearon los lineamientos de una nueva forma de gobierno, que al transcurrir el tiempo se han creado bases constitutivas de las asociaciones humanas en las inmortales obras de aquellos genios sublimes que supieron encontrar los derechos perdidos del género humano.

1.- Cosío Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, D. F. 197.p.11

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION.

La presente tesis está compuesta de cuatro capítulos que se desarrollan primordialmente en la investigación a fondo sobre un NUEVO REGIMEN DE GOBIERNO EN MEXICO; el primer capítulo trata sobre los Antecedentes del Sistema Presidencial, dividiéndose en tres subtemas: a) Precedentes Generales; b) Características del sistema presidencial; c) Orígenes del presidencialismo; en este capítulo se darán a conocer los motivos y orígenes del presidencialismo así como las interrogantes que me motivaron a realizar con entusiasmo este trabajo de investigación, que aunque complejo y en ocasiones tan difícil de entender por las circunstancias que está viviendo nuestro país y a la libertad de los medios de comunicación que es la expresión más crítica que ha existido en otros tiempos; el segundo capítulo se basa en el Desarrollo del Presidencialismo en México tocando los siguientes puntos a) La constitución de 1824, b) Evolución del Presidencialismo hasta 1917; c) El Sistema Presidencial en la Constitución de 1917; d) Régimen pos-revolucionario; del caudillismo al presidencialismo, este capítulo trata sobre la fuente del sistema, tomando a la Constitución de 1824, como la primera Constitución del México independiente, que configuró los poderes políticos dentro del esquema de un sistema presidencial. Las fuentes del sistema presidencial en 1824 son dos: La Constitución estadounidense de 1787 y la Constitución española de 1812. La influencia española se manifestó en el refrendo de los Secretarios de Estado para autenticar leyes, reglamentos y actos del Ejecutivo, así como en las relaciones entre éste y el Congreso y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

algunas fracciones del artículo que enumeran las atribuciones del presidente. El capítulo tercero se desarrolla sobre la Estructura Funcional y Orgánica del Ejecutivo, dividiéndose en tres subtemas que son: a) La Administración Pública Centralizada; b) Organización Administrativa; y c) Principales Funciones del Ejecutivo Federal en México; el poder Ejecutivo mexicano, es el predominante, es el centro del sistema político y toda la vida política gira alrededor de él. El Presidente interviene en el procedimiento para la formación de las leyes, a través de tres actos, la Iniciativa de Ley, la Facultad de veto y la Promulgación de la Ley. Sin embargo, debemos precisar que cuenta con un amplio aparato administrativo que le auxilia en el ejercicio de sus atribuciones. El capítulo cuarto es la recta final de este trabajo, en éste se tratará de dejar bien claras las causas fundamentales que contribuyeron para que se diera una debacle en el partido institucional, mejor conocido como el partido del sistema. Empezar este trabajo den tesis para mí fue muy difícil y reflexionando sobre la problemática en que se encuentra nuestro estado y el país por el sistema actual de gobierno, me nació la inquietud por tener un panorama más amplio y ésto, por consiguiente, me llevó adentrarme más a fondo y aportar algunos comentarios, charlas y debates que con el paso del tiempo se han venido dando en el Sistema Presidencial en el que nos encontramos. Hoy me doy cuenta que fue la mejor elección que pude hacer, en escoger un tema tan interesante, apasionante y doloroso; como estudiante del Derecho en cuanto más me voy involucrando en mi tesis me doy cuenta qué tan difícil fue para los defensores de la patria lograr el poco o mucho bienestar para el pueblo mexicano.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

También es increíble ver que día a día se mata el hombre con el hombre y se cometen injusticias, todo por alcanzar intereses personales y adentrarse o seguir en la "POLITICA", de esa política barata, sucia, aquélla en la que se juegan intereses mayúsculos, en que logran sus propósitos de la manera que sea, atropellan o como se dice vulgarmente tienen la consigna de "caiga quien caiga". En síntesis, en la sociedad mexicana no solo la economía continúa en una larga fase de transición, prácticamente ya se ha hecho permanente y que todavía no cuenta con claridad a donde llegará. Este largo errático camino, ése que genera gran incertidumbre frente al futuro cercano y que, además, coincide con un cambio de siglo en el poder político nacional. Sin embargo invito a mis colegas, a la juventud y a todos en general a contribuir con nuestro granito de arena para mejorar el sistema de gobierno y erradicar la pobreza, el analfabetismo, la corrupción, el alto grado de violencia por la falta de empleo y desestabilidad en nuestro estado y en el país y así poder lograr UN NUEVO REGIMEN DE GOBIERNO EN MEXICO. El hecho mismo de no ser profesionales en Leyes, no va a tener como consecuencia el menospreciar u olvidar que somos mexicanos y que debemos apoyar de una manera sana y no con medios, que lejos de ayudar a mejorar a tener un bienestar social, nos lleve a afectar directamente a la sociedad, debemos aportar propuestas que conlleven a un mejoramiento efectivo, en los últimos meses se ha puesto de moda, presionar al gobierno con marchas, mítines, plantones que provocan descontento en los ciudadanos; es aceptable este tipo de presión y que se unan para lograr una causa noble común, lo que no es aceptable es que lo usen para fines propios y que se aprovechen de la necesidad e ignorancia de la gente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No cabe la menor duda de que hay un conjunto de objetivos que todos los mexicanos comparten para el desarrollo del país, como es disfrutar de una economía robusta que crezca en forma acelerada y sostenida y que permita crear numerosos empleos bien remunerados y no bajos niveles de educación, una alta competitividad y mucha riqueza bien distribuida, creo que todos los mexicanos soñamos con ese ideal pero desgraciadamente otros grupos van en dirección opuesta. Y aun cuando existan medios de comunicación en lo que a noticias se refiere, tienen la moral patriótica y republicana y la encomienda de hacernos entender a los ciudadanos mexicanos, comunes y corrientes, nuestra tremenda responsabilidad en nuestra actual crisis. No solo Marcos que hoy hace grandes marchas para "beneficiar" a una clase indígena y débil, y que lo único que ha hecho es ridiculizar al Presidente con su famosa "capucha", claro con la intención de dar un voto de confianza a la clase indígena y nos exhorta para que hoy los mexicanos no busquemos culpables, pongámonos a trabajar. Si, pero en un marco de justicia y dignidad, sin la certeza histórica que dentro de seis años volveremos a estar en las mismas y nos "volverán a saquear". Desde luego puedo estar equivocada y lo dejo al pensar de cada cual para sacar sus propias conclusiones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

A. PRECEDENTES GENERALES

La trascendencia del sistema presidencial mexicano no está en tela de juicio. Constituyó junto con el otrora partido político predominante y casi invencible, una de las dos piezas fundamentales del sistema político mexicano; sistema que como ha señalado el Dr. Jorge Carpizo Con todos sus defectos, vicios e injusticias, ha dado a nuestro país varios decenios de estabilidad política, un gobierno civil, y cierto número de libertades y algunas posibilidades para la realización personal. El presidencialismo nace de la aversión a lo conocido, surge no como un modelo prefigurado pero sí como un sistema diferente que se quería crear, derivado del distanciamiento que los constituyentes de Filadelfia querían tener respecto del sistema monárquico inglés. ¿Quiénes fueron esos constituyentes?. Fueron precisamente los autores de la constitución estadounidense de 1787. Este ordenamiento instaura una novedosa forma de relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo; forma que dio por resultado el nacimiento del sistema presidencial. Por ello muchos autores consideran que en esa Ley fundamental se encuentran plasmados los elementos de un sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia. El maestro Jorge Carpizo señala como antecedentes y fuentes de los constituyentes de Filadelfia los siguientes rubros: "...a) El Derecho Público Inglés, ya que en lugar de un jefe de Estado hereditario nombran uno por elección popular, con funciones limitadas en el tiempo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

b) La constitución de Nueva York de 1777 y en menor medida la de Massachusetts de 1780 que configuraron ejecutivos independientes.

c) Las Obras de Lock, Montesquieu y Blackstone.⁽²⁾ El nuevo sistema de gobierno (presidencialismo) delineado por la constitución de 1787, les ha dado indiscutibles resultados positivos a los estadounidenses. Resistió ese sistema de gobierno la cruenta Guerra Civil (durante el periodo de Lincoln, principalmente), resistió las depresiones económicas (primordialmente la de los años 30 's), las dos Guerras Mundiales (en las que Estados Unidos participó activamente, la Guerra Fría (contra la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, cuando se hablaba de un mundo bipolar y se cernía la posibilidad de una tercera y última Guerra Mundial), este sistema ha digerido, en suma, los grandes problemas internos de ese país y los escabrosos asuntos en los que se ha visto envuelto en el ámbito internacional. Obviamente a este régimen hay que relacionarlo con factores extra jurídicos, como son la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política. Este sistema es una pieza importante del sistema político estadounidense, pero no se deben dejar de mencionar para una mayor comprensión otras piezas que han sido fundamentales, por ejemplo, la independencia, la eficacia y eficiencia de los poderes legislativo y judicial; el competido sistema bipartidista y el nitido federalismo democrático. Es pues, este sistema de gobierno, contenido en la Carta Magna multicitada, un sistema novedoso y diferente. A partir de ahí, los sistemas presidenciales que han surgido, se han inspirado en el modelo estadounidense.

2.- Carpizo, Jorge, el Presidencialismo Mexicano, Editorial siglo XXI decimotercero edición México D.F. 1996.
Ob. Cit. pp. 28-29

Sin embargo, por negligencia o carencia de los factores anteriormente expuestos, en la mayoría de los países el sistema presidencial devino en un régimen autoritario, despótico y avasallador.

Así, por ejemplo, si examináramos los sistemas presidenciales Africanos, tendríamos que tomar en cuenta entre otros elementos, el problema tribal, la pobreza, la ignorancia, la enfermedad, la inercia del poder ante las exigencias del país. Por ello, los especialistas sugieren ponderar al sistema presidencial, tomando en cuenta siempre, la perspectiva jurídico-política, social del lugar del que se trate. De esta forma cuando se estudia el presidencialismo en latinoamérica nos encontramos de inmediato, que aun cuando el sistema se basó en el estadounidense, han tenido enormes diferencias en su desarrollo; ya que mientras Estados Unidos se ha constituido como un país rico y desarrollado, América Latina sigue sumida en el sub desarrollo. En la mayoría del presidencialismo una verdadera separación de poderes, casi en todas ellas como anota el Ejecutivo. "... El maestro Carpizo señala que "los poderes legislativos se han subordinado al ejecutivo" la lucha en los países estadounidenses se ha centrado en ponerle límites en el tiempo al poder ejecutivo; las proclamas de "no-reelección" han provocado movilizaciones y hasta revoluciones."³ Empero, pocas veces se ha procurado en estos países (de América Latina) limitar el poder del presidente a través de un equilibrio con el poder legislativo.

3.- Ibidem. ob. Cit. Pp .34

Más que predominio, la figura del presidente ha presentado en la historia de esos países, un exacerbado, ilimitado e incontrolable poder. Carpizo señala que las causas del fortalecimiento del poder ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, política, social y cultural; no obstante, describe factores que han influido en casi todos los países en el fenómeno contemporáneo de un poder ejecutivo predominante: los problemas económicos, sociales y de planeación; los problemas de defensa y militares; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas y el control de la opinión pública a través de los medios de información.

B. CARACTERÍSTICAS DE DOS SISTEMAS DE GOBIERNO
Reformada la obra del jurista Jorge Carpizo, la cual puede ser punto de partida para cualquier trabajo de investigación sobre este tema; debemos suscribir que la mejor forma de entender las características que conforman el sistema presidencial es contrastando sus peculiaridades con las del sistema parlamentario por ello transcribimos las características apuntadas por el Dr. Carpizo.

SISTEMA PARLAMENTARIO.

- 1.- Los miembros del gabinete son también miembros del parlamento.
- 2.- El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los Partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- 3.- El Poder Ejecutivo es doble existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, un jefe de gobierno que es quien lleva la administración.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 4.- En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar Primer Ministro.
- 5.- El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con la mayoría parlamentaria.
- 6.- La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del Parlamento.
- 7.- Existe entre el Parlamento y el gobierno un mutuo control.

SISTEMA PRESIDENCIAL

- 1.- El Poder Ejecutivo es unitario.
- 2.- El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo.
- 3.- El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.
- 4.- Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- 5.- Ni el Presidente ni los Secretarios de Estados pueden ser miembros del Congreso.
- 6.- El Presidente puede estar afiliado a un Partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- 7.- El Presidente no puede disolver el Congreso pero el Congreso no puede darle un voto de censura.* (4)

Claro está que no todas estas notas se dan en todos los sistemas presidenciales y mucho menos en forma pura; para establecer sus principios nos sirven 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

4.-Ibidem ob. cit p.p 148

C.- ORÍGENES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.

Hurgar en el pasado es conocer los antecedentes para una mejor explicación e interpretación de los fenómenos políticos. Realizar un estudio del presidencialismo a partir de 1917, es en cierto modo, observar el resultado de un proceso sin saber cómo comenzó y cómo se desarrolló. Después de analizar los orígenes del presidencialismo, su evolución, su situación actual y sus posibles rumbos, podemos constatar que su conceptualización (es decir lo que se entiende por presidencialismo) ha variado en las distintas etapas políticas en México. Al principio entendido como un sistema puro explicado e interpretado a partir de la Constitución estadounidense de 1787, mas tarde como un sistema incierto, luego como un régimen exacerbado, después como uno agotado y finalmente parece que tendremos que referirnos a un presidencialismo acotado. (y esperemos también democrático). Sin duda el presidencialismo mexicano, lo encontramos en la propia historia de la nación. Jurídicamente al igual que todas las naciones que siguieron este sistema, se edifica a partir de la Constitución estadounidense 1787. Sin embargo en México también encontramos varios escritos que constituyen el origen del presidencialismo mexicano. Tenemos los elementos constitucionales de Don Ignacio López Rayón, quien quizá no hayan delineado un esquema sistemático de organización constitucional. Empero, tuvo el gran mérito, como lo han reconocido varios constitucionalistas, de haber llamado eficazmente la atención de los jefes Insurgentes sobre los problemas de la organización política, las cuales aún cuando aparecen un tanto cuanto desdibujadas, están implícitas en la obra de Rayón.

El Reglamento del Congreso, promulgado por José Ma. Morelos y Pavón el día 11 de septiembre de 1813, es el documento que marca el alejamiento de la forma monárquica de gobierno al señalar que la "...Constitución no deberá apellidar la Independencia con el nombre de algún monarca, estableció Morelos una nítida estructura constitucional, distinguiendo los tres órganos del Estado, marcando con ello la división de los mismos.⁷⁵ Además tenemos la Constitución de Apatzingán o Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana. A un cuando de naturaleza transitoria se encuentra organizado ya en dos grandes secciones, pudiéndose considerar la primera como dogmática y a la segunda como orgánica, pese a que el documento en cuestión pareciere inclinar la balanza hacia el poder legislativo. Ya que éste es fuente electora, tanto de los titulares del supremo gobierno como del Tribunal de Justicia, es inobjetable que la búsqueda de un sistema de gobierno ya estaba dibujándose con la restricción para que un individuo no formara parte a la vez de dos órganos del Estado y estableciendo el veto del Ejecutivo en el proceso legislativo. "El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba son documentos que cuentan con múltiples elementos comunes, como la forma monárquica de gobierno. El Reglamento Provisional y Político del Imperio Mexicano es la primera estructura fundamental del México independiente y termina con cualquier tendencia o inclinación parlamentarista." En 1823 se conoció el "Plan Valle", en el cual se proyectaba para el país la forma republicana, representativa y federal, recogiendo las máximas del principio de la separación de poderes y establecía además un legislativo unicameral.

5.- Aguilar Camín Héctor y Meyer Lorenzo. "A la sombra de la Revolución Mexicana". Editorial Cal y Arena. Novena Edición. México, D.F., 1993. pp 297 y 298.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Un ejecutivo colegiado. Dicho plan no fue aprobado. Previo a la aprobación de la Constitución de 1824 se presentaron varias posturas y proyectos, como la de Demetrio del Castillo quien propuso que el Ejecutivo se depositara en tres individuos que se llamarían, Presidente, Vicepresidente y Designado. El Designado sustituiría al Presidente cuando éste concluyera su gestión, y el Vicepresidente cuando se enfermara o estuviera impedido por ley. Otro proyecto fue el de Rejón, quien proponía que el Ejecutivo se integrara con tres personas y cada año se cambiaría a uno de esos tres individuos. Guridi y Alcocer propusieron también una presidencia colegiada depositada en dos individuos con sus dos suplentes y uno de los suplentes sería quien dirimiera las discordias y controversias de los depositarios del poder ejecutivo. Los diputados en favor del ejecutivo colegiado señalaban que ellos proporcionarían, honradez; los que argumentaban a un Ejecutivo unitario se basaban en las ideas de unidad, energía y serenidad, finalmente saldría victoriosa la postura de Ramos Arzipe que depositaba el Ejecutivo en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos aunque argumentando la figura de la Vicepresidencia: figura de origen estadounidense. Es claro que los orígenes del presidencialismo los tenemos en muchos documentos, posturas y proyectos, no obstante, sus dos grandes fuentes. Lo cual es indiscutible, las encontramos en las constituciones de Cádiz de 1812 y la estadounidense de 1787, de la influencia que recibimos de la Constitución estadounidense ya nos hemos referido, de la influencia de la Constitución de Cádiz podemos mencionar, siguiendo al jurista Jesús Orozco el que se hayan fijado escrupulosamente las atribuciones del Congreso y del Presidente así como las relaciones que se podían dar

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

entre ambos. Asimismo, destaca la denominación de los Secretarios del Despacho y, especialmente, el refrendo de éstos para autentificar los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente. En suma como dirían Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, "... a esa vertiente constitucional fundadora hay que agregar una histórica: la tradición paternalista y autoritaria del pasado indígena y colonial de México y en los modos políticos de los virreyes, hay un tipo de gobernante similar al que conocemos después como Presidente, un político hábil que debe jugar y negociar con varios poderes buscando la conciliación de distintas fuerzas, que actúa al mismo tiempo con una gran discrecionalidad y una gran necesidad de coalición y negociación."⁽⁶⁾

6.- *ibidem* ob. cit. p.p 299.

CAPÍTULO SEGUNDO

DESARROLLO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.

A.- EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

El sistema presidencial mexicano de 1824 surgió y se diseñó por mucho, partiendo de la aversión al imperio de Iturbide, por ello se crea un sistema de gobierno con un fortalecido Poder Legislativo, pero sin descuidar la creación de un ejecutivo suficientemente fuerte como para contener la impetuosa energía de las entidades federativas y fungir como ente medIALIZADOR en la función Legislativa del Congreso Federal. En la Constitución de 1824 se configura un régimen, en donde la división de poderes existe sin confusión de funciones. Por otra parte el sistema presidencial de 1824 no instituye el predominio a ultranza del Ejecutivo ya que se le frena con la existencia de una vicepresidencia, con la elección indirecta del Presidente y Vicepresidente de la República por parte de todas y cada una de las legislaturas de los Estados; con la facultad de la Cámara Federal de Diputados de calificar las elecciones de Presidente y Vicepresidente y con la existencia de un Consejo de gobierno presidido por el Vicepresidente de la República. En la Constitución de 1824 se configura un régimen, en donde la división de poderes existe sin confusión de funciones. Por otra parte el sistema presidencial de 1824 no instituye el predominio del ejecutivo ya que se le frena con la existencia de una vicepresidencia, con la elección indirecta del Presidente y Vicepresidente de la República por parte de todas y cada una de las Legislaturas de los Estados; con la facultad de la Cámara Federal de Diputados de calificar las elecciones de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Presidente y Vicepresidente y con la existencia de un Consejo de gobierno presidido por el Vicepresidente de la República. Entendemos por sistema de gobierno la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la Constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político de una sociedad. Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo se determinan en el sistema de gobierno. Nuestra Carta Magna de 1824 interrelaciona los poderes procurando que, sin perder su función de autolimitarse recíprocamente, se asegure la eficaz marcha del Estado, mediante la colaboración y vigilancia mutua que entre los poderes establecen. Así, en el marco de las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo (división de poderes no significa ni debe significar de ninguna manera confrontación), al Congreso se le dan atribuciones como las siguientes:

- 1.- Revisar la cuenta anual.
- 2.- La ratificación de nombramientos.
- 3.- El juicio de responsabilidad política.
- 4.- La ampliación del periodo de sesiones hasta por 30 días la posibilidad de sesiones extraordinarias.
- 5.- La autorización para que el Presidente pudiera salir del país.
- 6.- El Consejo de Gobierno en los recesos del Congreso, como la autorización para que el Presidente pudiera salir del país.
- 7.- Además el Legislativo tenía la facultad de interpretar la Constitución y era sujeto activo en el proceso de elección tanto de los titulares del Ejecutivo como del Judicial.⁽⁷⁾

7.- Revista jurídica jalisciense, ob. Cita pp. 157

La presidencia no es sólo un puesto administrativo sino, declaró Roosevelt, implica algo más que eso: un liderazgo moral. Y es que el Presidente de la República es el centro de atención pública, porque es el órgano predominante del Estado, porque en él están cifradas las esperanzas de un pueblo, porque es durante determinado número de años un personaje tan poderoso como los reyes legendarios, como aquellos personajes hoy de leyenda, sintetiza las facultades del presidente en valiosos renglones en los que ha escrito: "Es el jefe de Estado y el jefe del Ejecutivo.

AL EJECUTIVO SE LE DIERON VARIAS ATRIBUCIONES ENTRE ELLAS:

- I.- La facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho.
- II.- Cuidar la recaudación, y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las Leyes.
- III.- Nombrar los empleados de las oficinas generales de Hacienda, según la Constitución y las Leyes.
- IV.- Declarar la Guerra, previo decreto de aprobación del Congreso General y no estando este reunido, del modo que designe la Constitución.
- V.- Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra, y de la milicia activa para la defensa exterior y seguridad interior de la Federación.
- VII.- Nombrar los Empleados del Ejército, milicia activa armada con arreglo a ordenanza, Leyes vigentes y lo que disponga la Constitución
- VIII.- Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares de que habla la atribución anterior conforme las Leyes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IX.- Nombrar los enviados diplomáticos y Cónsules, con aprobación del Senado, y entre tanto éste se establece, del Congreso actual.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, alianza, federación tregua, neutralidad comercio y otras; más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos deberá preceder la aprobación del Congreso General.

XI.- Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los Tribunales Generales, y de que sus sentencias sean ejecutadas según la Ley.

XII.- Publicar, circular y hacer guardar la Constitución General y Leyes; pudiendo por una sola vez objetar sobre éstas cuanto le parezca conveniente dentro de diez días, suspendiendo su ejecución hasta la resolución.

XIII.- Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales.

XIV.- Suspender de los empleos hasta por tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de las órdenes y decretos; y en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados, pasará de los antecedentes de la materia al tribunal respectivo. (8)

B. EVOLUCION DEL PRESIDENCIALISMO HASTA 1917.

Los vaivenes del poder fueron la nota constante y la confusa variedad de tendencias políticas, en el inmediato Congreso Federal, que se reunió en 1835, obteniendo mayoría con 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 obtener todo extremismo, el triunfo de sus adversarios lo reconoce el Doctor 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 mas de esta ultima clase que de la primera. Sin embargo, la presencia de los moderados así haya sido en minoría, explica las transacciones a que algunas veces se llegó."⁽⁹⁾ Las dos Cámaras que formaban el Congreso Federal, según el sistema bicamerista de la Constitución de 1824 entonces en vigor, abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835. Una comisión de diputados que integraban 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 1824, 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 gobierno hubiera tomado dos acuerdos, que el Senado como Cámara revisora aprobó el 29 de abril: Su competencia para el ejercicio de facultades "extra constitucionales" revisar la Constitución vigente sin las moratorias en ella establecidas, pero prefiriéndose por límites de dichas facultades los que detallaba el artículo 171.

9.-Martínez Báez, Antonio, El Ejecutivo y su Gabinete" Revista de la facultad de Derecho de México, México tomo II número 6 ,1952 ,p.p. 54-55

Con excepción de seis Estados, todos los demás habían señalado como limitación a sus representados el respeto a dicho artículo. La Comisión presentó pocos días después de un proyecto de Bases constitucionales, discutido y al fin aprobado el dos de octubre; el proyecto se convirtió en la Ley constitutiva de 1823 del mismo mes, que con el nombre de Bases Para una nueva Constitución dio fin al sistema Federal. La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralistas de que se trata se le conoce también como las Siete Leyes, la primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1935, después de una discusión en la que prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo. En esta fecha surgieron Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente en el que el Presidente Interino de la república mexicana decreta lo siguiente:

"... Art. 1.- La nación mexicana, una soberana e independiente no profesa ni protege otra religión que la católica-romana, ni tolera el ejercicio de otra alguna.

Art.2.- A todos los transeúntes, estantes y habitantes del territorio mexicano mientras respeten la religión y las leyes del país la nación les guardará y hará guardar los derechos que legítimamente les corresponda: El derecho de gentes y el internacional designan cuales son los de los extranjeros: una ley constitucional declarará los particulares al ciudadano mexicano.

Art 3.- El sistema gubernativo de la nación es el Republicano, representativo popular.

Art 4.- El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en

Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse en ningún caso y ni por ningún pretexto. Se establecerá un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.

Art 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 que serán elegidos popular y periódicamente. La Ley constitucional establecerá los requisitos que deben tener los electores y elegidos, el tiempo, modo y forma de las elecciones, la duración de las elecciones, y todo lo relativo a la organización esencial de estas dos partes del mencionado poder, y a la órbita de sus atribuciones.

Art .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 modos de ejercerlo, establecerá la Ley constitucional.

Art 7.- El ejercicio de Poder Judicial residirá en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales y jueces que establecerá la Ley constitucional: Las casualidades de ello, sus número, radicación, responsabilidad y modo de elección las fijará dicha ley.

Art 8.- El territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de Población, Localidad, y demás circunstancias conducentes: Su número, extensión y subdivisiones, detallará una Ley Constitucional.

Art 9.- Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y nombrados, Juntas Departamentales: Estas serán elegidas popularmente del modo y del número que establecerá la Ley, y aquellas serán periódicamente, por el Supremo Poder Ejecutivo, a propuesta de dichas Juntas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Art 10.- El Poder Ejecutivo de los Departamentos residirá en el Gobernador, con sujeción al Ejecutivo Supremo de la Nación. Las Juntas Departamentales serán el Consejo del Gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos, y tendrán las facultades económicas municipales, electorales y legislativas que explicará la Ley particular de su organización; siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsables del congreso General de la Nación.

Art 11.- Los funcionarios de dichos dos poderes en los departamentos, y sus agentes inmediatos, serán precisamente ciudadanos mexicanos naturales o vecinos de los mismos departamentos, La Ley constitucional dirá las demás calidades y la intervención que han de tener el Ejecutivo General y los Gobernadores de los Departamentos en el nombramiento de los empleados de ellos.

Art 12.- El Poder Judicial se ejercerá en los Departamentos hasta la última instancia, por tribunales y Jueces residentes en ellos, nombrados y confirmados por la alta Corte de Justicia de la Nación, con intervención del poder Ejecutivo, de las Juntas Departamentales y de los Tribunales Superiores en los términos y con las responsabilidades que especifica la Ley constitucional.

Art 13.- Las Leyes y reglas de la administración de justicia en lo civil y criminal serán las mismas en todas la nación y lo serán igualmente las que establezcan contribuciones generales.

Art 14.- Una Ley sistematizada de la Hacienda Pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuentas y razón, organizará el

Tribunal de Cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo." (10) El Congreso terminó la Constitución de 1836 el 6 de diciembre y aprobó la minuta el 21 y entregó al gobierno el texto el 30 del mismo mes de diciembre. La Constitución de 1857 estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, no estipuló el veto, se estableció un Congreso Unicameral y dos periodos de sesiones. El centro de poder consagrado en ese ordenamiento se encontraba en el Organo Legislativo. En la práctica los regimenes de Juárez y de Díaz se caracterizaron ante todo debido al fortalecimiento del poder Ejecutivo por una extraordinaria concentración de poder. En su obra la Constitución y la Dictadura publicada en 1912, don Emilio Rabasa justifica la Dictadura Porfirista como resultado de una irrealizable, utópica y demagógica división de Poderes, inscrita en la Constitución del 57, que imposibilitaba el funcionamiento real del Ejecutivo. El Legislativo recibe en esta Constitución no sólo las atribuciones que por definición le son propias, sino además, toda una serie de controles sobre la actividad del Presidente, que lo hacen asemejarse a un poder Parlamentario en un régimen presidencialista, entorpeciendo continuamente la actividad del Ejecutivo, en estas condiciones, Según Rabasa, un Presidente no tiene más alternativa que cumplir con la Constitución lo que equivale a permanecer prácticamente inactivo y dar paso a la anarquía, y la descomposición de la nación, o poner en receso al Legislativo con un piquete de soldados, o bien corromperlos, de modo que el gobierno del país no sea más que dictatorial y anticonstitucional, pero a fin de cuentas un gobierno efectivo.

10.- Revista de la facultad de Derecho de México, México tomo II número 6, 1952, p.p. 59

Rabasa estaba convencido que un país de formación como el nuestro sólo podía llegar a su madurez constitucional por obra de un gobierno fuerte y con facultades legales que le permitieran resolver, sobre el terreno y sin tropiezos de ninguna especie, los problemas que una realidad inestable y siempre fluctuante planteaba en cada momento. El Poder Ejecutivo (con Juárez a la cabeza) representaba la unión federal de las autonomías locales; la unidad de la voluntad política del conjunto de los mexicanos. Además como señala José María de la Garza "... La guerra contra los franceses había dado a Juárez el carácter de líder nacional".(11) Como líder de una sociedad en peligro, Juárez asumió los poderes descritos y los ejerció con un vigor exigido por la invasión francesa. Terminada está, siguió haciendo uso de facultades extraordinarias para vencer a los focos locales de agitación y resistencia así como al propio Congreso. Lo mismo hizo Lerdo y finalmente hizo Díaz. De todo lo anterior Rabasa desprende conclusiones analizadas por el jurista Derma de la Garza sumamente interesantes; La Constitución de 1857 estableció un desequilibrio de origen entre el órgano Legislativo y el Organismo Ejecutivo del Estado estableciendo la supremacía del primero y limitando las facultades del segundo. Sin embargo, las circunstancias específicas de México, de su conformación como estado independiente y de su unidad nacional, requirieron de un Ejecutivo fuerte capaz de resistir las tendencias dispersoras y desintegradoras de los esfuerzos nacionales. La compatibilidad entre las formas constitucionales y las fuertes necesidades políticas llevaron al Organismo Ejecutivo a pasar por encima

11.- Rabasa, Emilio O "Historias de las constituciones mexicanas" Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM , México, D.F.1997, pp.156

de los preceptos constitucionales. Consecuencia lógica fue el establecimiento de una dictadura cuya máxima expresión la encontramos en Porfirio Díaz. Las ideas de Rabasa encontraron en el Congreso Constituyente de 1917 un terreno fértil en el cual desarrollarse. Sus ideas fueron punto de partida para el diseño de la Constitución de 1917. La Constitución de 1857 estableció un desequilibrio de origen entre el órgano Legislativo y el Organismo Ejecutivo del Estado estableciendo la supremacía del primero, y limitando las facultades del segundo. Sin embargo, las circunstancias específicas de México, de su conformación como estado independiente y de su unidad nacional, requirieron de un Ejecutivo fuerte capaz de resistir las tendencias dispersoras y desintegradoras de los esfuerzos nacionales. La compatibilidad entre las formas constitucionales y las fuertes necesidades políticas llevaron al órgano Ejecutivo a pasar por encima de los preceptos constitucionales, consecuencia lógica fue el establecimiento de una dictadura cuya máxima expresión la encontramos en Porfirio Díaz. El poder de Díaz según el politólogo Amado Córdoba, derivado de su autoridad personal y de la protección de privilegios otorgados a los grandes propietarios del campo y de la ciudad, nacionales y extranjeros. En suma la nota común de 1824 y 1857 fueron las continuas luchas fratricidas entre conservadores y liberales durante los años posteriores a nuestra independencia agudizada por las ambiciones políticas del vicepresidente en turno, por conseguir la presidencia. El jurista Jesús Orozco recapitula este período de la siguiente manera: La vigencia de los ordenamientos constitucionales posteriores a la de 1824 fue precaria. Así, de 1835 a 1846 se establece un régimen centralista en tanto que en 1847 se

establece, con algunas reformas, la Constitución Federal de 1824, pero desembocó en la Dictadura de Santa Anna en 1853 y la consecuente revolución de Ayutla a cuyo triunfo se expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente de 1856. Sin embargo la doctrina constitucional pese a lo que pudiere parecer, es una de las ramas del derecho más dinámica, pues en ella necesariamente encuentran sustento, y luego son reflejo, las acciones y visiones de quienes detentan el poder público en México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

C.- EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Entre la Constitución de 1917 y la Constitución de 1824 (a diferencia de la de 1857) hay múltiples coincidencias, entre ella: 1. La existencia del veto como facultad del presidente, 2. El Congreso dividido en dos cámaras, 3. La forma para convocar al Congreso. Esta Constitución, la de 1917, se deriva de la convocatoria que presentó al Congreso Constituyente un primero de diciembre de 1916, el "Primer jefe de la Revolución" don Venustiano Carranza. En la exposición de motivos del proyecto que presentó Carranza señalaba textualmente "El poder Legislativo que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en la de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder Ejecutivo o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación en que regularmente predominan las bajas pasiones y los intereses bastardos". (12) En su mensaje al congreso Constituyente, Carranza especificó las razones por las cuales consideraba que no era conveniente el establecimiento de un sistema Parlamentario. Señalaba que este sistema (el Parlamentario) no tendría ningún antecedente y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil.

12.- López Vñañáñe, Víctor . La formación del sistema político mexicano. Editorial Siglo XXI. Tercera Edición México D.F pp.123

Ante la ausencia de la vicepresidencia, un problema por definir por el constituyente de Querétaro fue el sistema para cubrir las faltas del Presidente de la República, de esta manera, a pesar de haber diseñado un ejecutivo fuerte, los Constituyentes de 1917 buscaron el establecimiento de un gobierno limitado no sólo a través de las "Garantías" de la Constitución, sino con el establecimiento de los principios de separación de poderes sin embargo, en contraste con este diseño institucional, la práctica política implantó con éxito, la concentración del poder. Para convertirse en una instancia concertadora de poder, el Ejecutivo hubo de penetrar y subordinar al resto de las estructuras políticas previstas en la Constitución; es decir, anular los centros de poder que, a través de su acción autónoma, pudieron haber compartido y contrabalanceado el poder ejecutivo. El régimen presidencial es una consecuencia de esta cultura a la cual habría que agregar la influencia del constitucionalismo de los Estados Unidos de América. La formación actual del presidencialismo mexicano, tiene su fuente en el triunfo de un caudillo de la Revolución: Venustiano Carranza, quien en su propuesta al Constituyente de Querétaro de 1916-1917, promovió excesivos poderes constitucionales frente a los otros poderes, Legislativo y Judicial. El resultado de la formación de los poderes públicos en la Constitución de 1917 fue la supremacía del Presidente de la República. Otro elemento determinante en la formación del régimen presidencial fue el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario, hoy partido Revolucionario Institucional. Este partido que surge a iniciativa del presidente Plutarco Elías Calles, nace como un partido del Presidente, quien se convierte en su jefe nato. El presidente no solo ha concentrado facultades constitucionales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

excesivas, sino también políticas como líder del partido único, ha sido el centro del sistema político. En la consolidación del presidencialismo, el Presidente decidió quiénes serían los miembros del Congreso (Diputados y Senadores), los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación, los gobernadores de los Estados, los presidentes municipales; toda la estructura del poder, estuvo sometida a la voluntad del Presidente de la República. La estructura de organización política, social, militares financieras, obreras, campesinas giraban en torno a la figura presidencial. La magnitud de los poderes presidenciales motivó que se calificara al presidencialismo mexicano como una monarquía sexenal. "...A partir de la transición del sistema político mexicano, del autoritarismo hacia la democracia, de la distribución del poder mediante el asentamiento de partidos opositores al partido oficial en la geografía electoral, en los triunfos en Municipios, gobiernos locales, representación en los Congresos de los Estados, la Cámara Federal de Diputados en la LVII legislatura (1997-2000) y la alternancia en el poder presidencial en las elecciones del 2 de julio del 2000, el sistema presidencial mexicano ha entrado en crisis. Los cambios políticos de los últimos tiempos, reflejados en la creciente competencia electoral, llevaron a revisar la relación del Presidente Ernesto Zedillo, éste sostuvo que la antigua relación de dependencia, se transformaría en una sana distancia, al anunciar que renunciaría a ejercer las facultades de líder. Las propuestas hechas por la investigadora María Amparo Casar, fueron hechas, a un lado, a través del uso y abuso de las prerrogativas constitucionales del Ejecutivo y, por el otro, a través de la expropiación o delegación voluntaria del poder y las funciones de las instituciones políticas que pudieron haber prevenido su concentración y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

controlado al Ejecutivo. Al penetrar y subordinar a estas instituciones, el Ejecutivo se convirtió en el centro de todas las redes de poder y estableció lo que definió al sistema presidencial típico mexicano (vigente hasta finales de los 80's) un gobierno fuerte y unitario que anula la doble estipulación de división de poderes inscrita en la Constitución: la división de poderes entre la ramas de gobierno y la división de poderes entre los niveles local y federal. Así además de las amplias prerrogativas constitucionales, el presidencialismo que nació con la Constitución de 1917, que había posteriormente de desplazar a los caudillos, para instalarse con anterioridad como un sistema de gobierno sólido, pero exacerbado; tuvo, entre otras, las siguientes bases de poder según la investigadora María Amparo Casar:

"...PRIMERO. El consenso sobre la necesidad de un Estado interventor y la necesidad de concentración del poder en el ejecutivo, dado el precario desarrollo político del país.

SEGUNDO. Un crecimiento económico alto y sostenido durante más de tres décadas que no sólo brindó legitimidad por desempeño al ejecutivo, sino que prometió la distribución de rentas de acuerdo con la necesidad política.

TERCERO. Una estructura corporativa robusta que funcionó como respaldo electoral y político.

CUARTO. Condiciones internacionales favorables que permitieron a México una autonomía en lo político, a cambio de garantizar la gobernabilidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Grosso modo, la Constitución aprobada en Querétaro contenía fundamentalmente:

- 1) Una gran parte de la Constitución liberal de 1857, especialmente en lo concerniente a derechos humanos, ahora calificados y designados como "garantías individuales"
- 2) Las reformas eminentemente políticas propuestas por Carranza, esencialmente para reforzar al poder Ejecutivo, establecer la no reelección y suprimir la vicepresidencia, dando mayor autonomía al poder Judicial y soberanía a los estados y creando el Municipio Libre.
- 3) Y las adiciones señaladamente sociales de los artículos 3, 27, 123, 130, propuestas y aprobadas por los constituyentes.

De estos rubros que se señalan, el que más nos interesa para efectos de nuestro estudio es el referente al poder Ejecutivo; precisamente, los puntos más importantes en la discusión sobre el poder Ejecutivo, según López Villafañe, fueron los siguientes:

"...1.- El depositario del poder Ejecutivo debería ser una persona:

El Presidente (pedía en este punto unidad de acción).

2.- El Presidente debía ser mexicano e hijo de padres mexicanos por nacimiento ("el Presidente es la encarnación de los sentimientos patrióticos y de las tendencias generales de la nacionalidad misma", afirmación que se esgrimía como razón suprema del porqué de este requisito).

3.- El candidato presidencial debería separarse del puesto que desempeñaba para no perjudicar "la libertad de sufragio".

4.- El período presidencial sería de 4 años (igual que la Constitución de 1857) y se incorporaba el precepto de la "prohibición absoluta" de que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la persona que hubiera ejercido "una vez" el cargo de Presidente de la República, volviera a ejercerlo.

5.- La Institución de la Vicepresidencia desaparecería y se instalaba un sistema diferente para la sustitución de Presidente.

6.- Las facultades y obligaciones del Presidente de la República eran las mismas que las establecidas en la constitución de 1857, con las siguientes excepciones: El Presidente de la República nombraría directamente al Procurador General de la República, al Gobernador del D.F., a los gobernadores de los territorios y al Procurador General del D.F. y territorios.

7.- Al igual que la Constitución de 1857, los Secretarios de Estado podían ser nombrados y removidos por el Presidente de la República (en el art. 93, se expresaba la obligación de los Secretarios de Estado de presentarse en las Cámaras cuando así fuese requerido por éstas. Este artículo no se hallaba en la Constitución del 57.

8.- Se hizo la distinción entre Secretarías y Departamentos de Estado. Las primeras serían órganos político-administrativos: sus titulares gozarían del derecho de refrendo.⁽¹⁴⁾

Los Departamentos de Estado quedaban como órganos puramente administrativos.

Este sistema presidencial, en el que las facultades Metaconstitucionales se vinculaban también, con la supeditación aberrante y lisonjera del poder Legislativo al Ejecutivo y con el carácter Patrimonial de la Institución Presidencial.

14.-Ibidem. Ob cita. pp. 124-127

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El predominio "avasallador" del Ejecutivo que prevaleció en el Presidencialismo Típico Mexicano que estuvo vigente decíamos desde la conclusión de la era de los caudillos hasta finales de los años ochenta, tuvo las siguientes causas:

"...1.- El Presidente ante la nula o escasa democracia en el partido oficial, era dueño absoluto, el oráculo, el único y gran elector, con capacidad de decisión.

2.- El sometimiento del Poder Legislativo. la abyección que proyectaba, se explica a partir de las relaciones de sumisión de los legisladores con el Presidente y en consecuencia como la gran mayoría de los legisladores eran miembros del partido oficial proyectaban un Poder Legislativo débil y dócil.

3.- La dependencia del Poder Judicial, integrada por políticos carentes de una estructura y ordenamiento que regulara su independencia.

4.- El control político directo de la capital del país: Distrito Federal.

5.- La facultad para hacer y deshacer todo lo relativo a la cuestión Internacional sin que el senado de la República interviniera u objetará algo.

6.- Las amplísimas facultades constitucionales y metaconstitucionales.

7.- La excesiva concentración de recursos en el Ejecutivo ante un nulo federalismo democrático.

8.- El manejo corporativo, controlado y "malceado" sobre los medios de comunicación.

9.- El sometimiento total de todas las expresiones políticas del partido oficial.

10.- El dominio total de la economía del país sin resistencias del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Congreso y sin trabas de ningún Banco Nacional.⁽¹⁵⁾ Hubo, grosso modo, una innegable concentración del poder ya que como dirá Maurice Duverger. "...Hay concentración o confusión de poderes cuando todas las funciones del Estado son ejercidas por el mismo órgano, o bien cuando un sólo órgano tiene el poder efectivo de decisión en todas las materias, y los demás se encuentran estrechamente subordinados al mismo y no pueden actuar más que en su nombre en la medida que el no interviene."⁽¹⁶⁾ De está forma, podemos decir que el carácter exacerbado del presidencialismo Típico Mexicano que hemos descrito (el cual estuvo vigente durante décadas y que suponemos entro en una etapa de renovación a finales de los ochenta). Se distinguió por los siguientes elementos:

"...La institución Presidencial se legitimaba a partir del Sufragio Popular

(el cual lo dotaba de autonomía orgánica frente a los otros poderes del Estado).

* La Constitución por su parte transformó esa autonomía en capacidad de acción e intervención política, económica y social.

El desarrollo de un partido oficial, con capacidad de monopolizar votos y puestos públicos vino a completar el cuadro de una estructura presidencialista compleja, pero bien afinada y funcional. Estos rubros fueron los más trascendentales en la etapa del presidencialismo Típico Mexicano. ⁽¹⁷⁾

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La presidencia "fuerte" se fue agotando ante las nuevas condiciones, fue perdiendo eficacia y legitimidad, una presidencia que no era dictatorial (como señalan sus detractores) pero tampoco era precisamente democrática como la quisieron ubicar sus halagadores. Así, cabe preguntarnos ¿porqué se agotó el Sistema que abrigaba una Presidencia "fuerte"? ¿A que se debió el distanciamiento? ¿Porque debemos suscribir la renovación del sistema de gobierno articulando una Presidencia agotada? se han citado varios puntos entre ellos:

- 1.- El fin del Monopolio político de un sólo partido. La instrumentación de un eficaz sistema de partidos en el que se estructura un vigoroso tripartidismo.
- 2.- El fin del Estado "omniabarcante" y rector exclusivo de la economía (necesidad impuesta por las circunstancias de dar paso a un nuevo modo de regulación social.
- 3.- Transformación de la correlación de fuerzas a nivel mundial en virtud del proceso acelerado de mundialización.
- 4.- Deterioro de la credibilidad en las instituciones. Todo lo anterior como bien lo señala Ricardo Espinosa Toledo nos deja la sensación de estar ante una Presidencia resquebrajada e incluso ineficaz. Muchos (sobre todo analistas políticos) exponen constantemente errores, omisiones, pifias y desajustes en el ejercicio gubernamental que proyectan precisamente un presidencialismo agotado. Pero esta proyección de un presidencialismo agotado en nada que ayuda al buen funcionamiento político y del desarrollo del país. Es por ello, precisamente, que debemos renovar el diseño estructural y funcional del presidencialismo para que no sea como antes -un presidencialismo exacerbado, pero tampoco, para que no aparezca como un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

D.- EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN LA DEMOCRACIA.

El presidencialismo tiene su origen jurídico en la Constitución norteamericana de 1787 y en la Constitución española de 1812 como lo comentaban capítulos anteriores, entre ambas configuraron el sistema presidencial mexicano, desde la Constitución de 1824 hasta la de 1917, con excepción de la de 1857 que centró el poder en el órgano legislativo."... Desde el siglo XIX y prácticamente hasta nuestros días, con la formalidad federalista, la República se desarrolló como un sistema centralizado. Esto tuvo que ver con la necesidad de organizar al Estado para tener la estabilidad que hizo posible la reforma social y políticas para el desarrollo nacional, lo que significó especialmente a partir de 1936 y hasta 1994 la exposición del poder presidencial con la consecuencia de que el desarrollo democrático ha sido paulatino y gradual. "(17) El sistema político mexicano favoreció la ampliación del poder presidencial, que acumuló facultades con el paso del tiempo al desaparecer caciques y caudillos, los cuales eran algunos de sus contrapesos; así también, la dinamización de la industria, el comercio y la política exterior contribuyeron a acentuar la condición preponderante del Presidente por ser quien "encarna a la nación" pues a diferencia de los legisladores que son electos por demarcaciones territoriales, él es electo en todo el país.

Se ha llegado a un punto en que el libre desenvolvimiento, de las facultades metaconstitucionales ha provocado su distorsión por el uso abusivo del poder, por lo que es necesario "recrear al presidencialismo: ponerlo en un carril y no dejarlo salir de ahí. Las facultades constitucionales convirtieron al Presidente de la República en el principal factor de estabilidad y arbitraje. Estas facultades conciernen fundamentalmente a las actividades políticas y surgen de: Ser jefe del partido mayoritario (facultad de designar a los candidatos a cargos de elección popular desde Presidente de la República hasta alcaldes de municipios importantes, así como de nombrar a la diligencia del PRI); supeditar al Poder Legislativo, que proviene de la búsqueda de oportunidades de los legisladores para ocupar otros cargos electorales, en la administración pública o en el servicio exterior, distribuir los recursos fiscales e impulsar el desarrollo económico; y aplicar las políticas públicas correspondientes al Estado benefactor. Actualmente, las facultades metaconstitucionales del Presidente se han reducido y las líneas de acotamiento son: I) Liquidación del Estado de bienestar, conclusión del reparto de tierras y reforma al artículo 27 constitucional; contención de las demandas laborales e implementación de los pactos; eliminación de subsidios a la producción; adelgazamiento del aparato burocrático; II) Medidas Constitucionales (Planeación democrática y autonomía, partido. III) Condicionantes económicas (crédito externo para la inversión pública; etc. Considerando la centralización política del presidencialismo en nuestro sistema, conviene señalar que el proceso de reforma del Estado inicia con un nuevo presidencialismo democrático que se revela con el acotamiento de facultades meta

constitucionales por parte del presidente, y por la voluntad política para establecer consensos que desahogan la reforma del Estado. La construcción de la democracia en el amplio espectro de la reforma del Estado hay tres temas torales que la sustentan; a) El presidencialismo democrático que tiene que ver esencialmente con la división de poderes y el federalismo, b) la reforma electoral para fundar un verdadero sistema de partidos en la equidad de los procesos comiciales y que incluye la democratización del Distrito Federal, y la relación del Partido Revolucionario Institucional con los poderes públicos para que no disponga de más recursos que los establecidos por la ley. Estamos en los umbrales de la democracia plena o, como se ha dicho, de vivir en la normalidad democrática:(18) el régimen autoritario con partido hegemónico ya cumplió su papel histórico, pero ello no significa denostar la institución presidencial y desaparecer al (PRI). No se puede construir una nueva democracia a partir de la intolerancia. Hemos de insistir en que la democracia no la estamos inaugurando en México y que la falta de alternancia en la presidencia de la República no anula este hecho. Hasta ahora no conocemos la democracia instantánea, es más, su desarrollo ha sido accidentado y largo. "...La democracia es también un procedimiento variado, de acuerdo a la cultura de la sociedad que lo utiliza y es un sistema que responde a la naturaleza de cada pueblo. Así, por ejemplo, podemos sintetizar las observaciones que sobre el desarrollo de las democracias occidentales ha hecho Luis Medina. A las democracias occidentales les llevó la mitad del siglo XIX y casi la mitad del siglo XX arribar al sufragio universal y eliminar las prácticas corruptas en las elecciones;

18.-Villa Aguilera, Manuel "La institución Presidencial"p.p. 187.Editado por Miguel A. Porrúa México D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Inglaterra antes que nadie inventó el sistema de compra de votos en dinero o en especie.⁽¹⁹⁾ En Francia y España, países centralistas, los gobiernos ejercían la influencia política sobre el electorado a través de los alcaldes y gobernadores, respectivamente; Estados Unidos tiene la distinción de haber creado las maquinarias electorales más eficaces que se hayan conocido para la compra de votos mediante numerarios o cargos municipales. La maquinaria demócrata de Chicago aún funciona, para no hablar de las manipulaciones al padrón de parte de vicegobernadores y jefes municipales de policías en los Estados sureños en esta nación el voto a los negros se otorga en 1964. Si como afirma Medina, estas potencias de la democracia "...han avanzado a lo largo de cien años en su democratización, nosotros —país todavía en desarrollo, tenemos elementos comprobables para afirmar que estamos calificando en esta asignatura En cuanto a la alternancia política, esta es una posibilidad de la democracia y no su condición.⁽²⁰⁾ El Partido Liberal de Australia se mantuvo en el poder durante 50 años; el Partido Social Democrático sueco, 35 años; el Liberal Japonés 38 años, y el Demócrata cristiano de Italia, 36 años: Que el PRI sea ahora el partido más longevo, no lo convierte en antidemocrático ni caracteriza consecuentemente a un régimen totalitario. Por ello rechazamos que sea calificado como partido de Estado en la connotación soviética. Este tipo de partido no admite la presencia de oposición alguna por insignificante que parezca, se sobrepone al aparato del Estado y sus

19.- Zedillo Ponce de León, Ernesto. "México tiene una propia vía hacia un desarrollo sostenido", en el Nacional, pp. 59-62 de 30 de enero de 1996

20.- Ob.Cit.p.p. 67

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora que, pensándolo bien, tampoco puede hablarse de la inexistencia de alternancia en el poder. En 1996 el Partido de Acción Nacional es mayoría en los Estados de Jalisco, Baja California, Chihuahua y Guanajuato, 13 capitales de la República de las 25 más importantes y en un significativo número de municipios. En 1996 ya gobierna al 30 por ciento de la población nacional. ¿Esto no es alternancia política? También conviene comentar la pluralidad existente en los poderes de algunos estados. En Jalisco, Chihuahua y Guanajuato los gobernadores militantes del PAN, pero la mayoría del Congreso del Estado son el PAN. Aclaro que el PRI no apuesta por el bipartidismo y que es sano para el país la existencia influyente partido de izquierda como puede ser el PRD. Sin duda (tomando en cuenta la realidad y no los preceptos constitucionales), del autoritarismo derivado del carisma del caudillo revolucionario, se paso con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República. Arnoldo Córdoba señala que "...el papel central que el Estado ha desempeñado en el desarrollo de México, corresponde en realidad al hecho que el Poder Ejecutivo ha sido fortalecido, como único camino para que el Estado desempeñe tal papel supone que es dudoso que cualquier otro tipo de organismo político, democrático, representativo, parlamentario o militarista hubiera resultado funcional para el país." Dice que una democracia representativa, del tipo clásico o un régimen parlamentario hubieran propiciado probablemente un estado de lucha permanente entre los diferentes grupos militares o localistas; mientras que una dictadura militar puntualiza, habría provocado una revolución

21.- Córdoba, Arnoldo " La formación del poder Político en México" Editorial Era . 19México D.F. 1992.
pp. 122.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

popular. Córdoba distingue el caudillismo y el presidencialismo; argumenta que el caudillismo es una figura propia de las sociedades tradicionales mientras que el presidencialismo, afirma, se sitúa en los movimientos sociales de modernización u occidentalización.

CAPITULO TERCERO ESTRUCTURA FUNCIONAL Y ORGANICA DEL EJECUTIVO.

Las características del poder ejecutivo, de acuerdo con nuestra ley fundamental vigente, son: es unitario, electo directamente por el pueblo para un periodo de seis años y no puede ser reelecto. Los requisitos para poder ser presidente los enuncia el artículo 82 constitucional, y aunque dicho precepto contiene algunas particularidades, preferimos destacar lo relativo al principio de no-reelección. "...Que es uno de los postulados políticos más importantes de nuestro sistema y al cual se debe en parte la estabilidad de éste. En 1910 el movimiento armado, encabezado por Madero en contra del presidente Díaz, tuvo como principal bandera el principio de no-reelección, ya que Díaz había gobernado México de 1876 a 1911, salvo un paréntesis de cuatro años. Madero, ya como presidente, pudo cumplir con la promesa política de su Plan de San Luis, y el 28 de noviembre de 1911 promulgó una reforma a la ley fundamental de 1857: el presidente y el vicepresidente nunca podrían ser reelectos. El Congreso constituyente de 1916-1917 fue anti-reeleccionista: se nutría de la experiencia de los últimos decenios y del espíritu del movimiento maderista; el resultado fue el artículo 83 de la Constitución de 1917:

22.- Medina Peña, Luis. La transición mexicana, Porrúa, México, 1994, pp. 13-14

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El presidente entrará a ejercer su cargo el 1 de diciembre, deberá durar en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyere al presidente constitucional en caso de falta absoluta de éste no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato. Tampoco podrá ser electo para el periodo inmediato el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional. Ese artículo fue el resultado de nuestra experiencia histórica, ya que una persona que llegaba a la presidencia sólo se le podía sustituir ya fuera por la fuerza de las armas o por su muerte; tal fue la situación con Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre los cuatro gobernaron cincuenta y ocho de los noventa años del México independiente. Durante la vigencia de la actual Constitución la ambición fue más fuerte que el marco constitucional. En 1924 el presidente Obregón puso a Calles como sucesor con el deseo de sustituirlo al término del periodo de cuatro años de Calles.⁽²³⁾ En enero de 1927 se reformó la Constitución para permitir que el presidente pudiera volver a desempeñar el cargo, únicamente una vez más, pasado el periodo inmediato en el cual había ocupado la presidencia. En junio de 1927 Obregón manifestó lo que ya todo México sabía: que aceptaba su candidatura a la Presidencia de la República. Los otros dos candidatos fueron asesinados: Arnulfo Gómez y el General Francisco Serrano. Quedó claro que las instituciones mexicanas se desmoronaban ante la fuerza personal del caudillo. Y un año después, en enero de 1928, se volvió a reformar la Constitución para flexibilizar aún más este principio de no-reelección: El presidente no podría ocupar el cargo en el periodo inmediato.

23.- Ibidem, Ob. Cit. Pp. 17-19

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se suprimió la prohibición de 1927 en el sentido de que terminado el segundo periodo nunca más podría ser reelecto. Obregón, después de las elecciones y antes de ser declarado presidente electo, fue asesinado, lo que salvó a México de contar con un segundo Díaz, pues difícilmente se hubiera podido sacar a Obregón de la silla presidencial. El 29 de abril de 1933 se reformó una vez más el citado artículo 83, reforma que subsiste hasta nuestros días. Dijo y dice que: "...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." (24) Los términos de la reforma de 1933 son más severos que en 1917, ya que entonces los presidentes con carácter de interino, provisional y sustituto no podían ser electos para el periodo inmediato, pero sí después. En cambio, a partir de 1933 el presidente, sin importar el carácter que haya tenido, nunca podrá volver a ocupar la presidencia. Ahora se tiene una prohibición absoluta, con la que estamos de acuerdo, por que ella nos ha sido enseñada por la historia; sin embargo, tal parece que en 1933 se sentía arrepentimiento y quizá vergüenza de las reformas de 1927 y 1928, por lo que se quiso ir más allá del texto original de 1917. Así, tal y como hemos dicho, el principio de no reelección durante la vigencia de la actual Constitución se derrumbó al existir el caudillo con la fuerza suficiente para abolirlo; sin embargo, con todas sus fallas del sistema, México se ha ido institucionalizando y el principio de no reelección ha operado. (38)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A. LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

La Administración Pública Centralizada es la estructura orgánica que depende del Ejecutivo Federal y que tiene por función colaborar con éste en el ejercicio de sus atribuciones. Entre dicha estructura debemos mencionar en nuestro sistema constitucional, las formas de organización de las estructuras administrativas han sido sistemáticas y duplicadoras, sobretodo lo relativo a la descentralización administrativa denominado en este artículo sector "paraestatal". Actualmente existen varias formas de organización que se han creado a partir de la constitución de 1917. Al principio de la vigencia constitucional tan sólo existían las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, y a mediados de los años veinte surgió la descentralización administrativa, configurando paulatinamente la administración pública paraestatal,. Las Leyes orgánicas de la administración pública federal, antes denominadas Leyes de Secretarías y Departamentos, han reflejado no sólo las variaciones en la organización del Poder Ejecutivo, durante el tiempo, sino también la falta de sistema para asignar la prestación de funciones estatales entre una Secretaría de Estado o un Organismo del sector paraestatal. El presente comentario pretende discutir algunos criterios para diferenciar dichas formas de organización. El México surgido de la Constitución de 1917 ha contado con ocho leyes reglamentarias de la administración pública federal, de las cuales dos han sido expedidas por el propio Presidente de la República, en uso de sus facultades extraordinarias: las Leyes correspondientes al 4 de abril de 1917 y al 6 de abril de 1934." (25) Estas leyes han regulado

25.- Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Diciembre del 2000. Ed. Realizada por la Cámara de Diputados Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp 77

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fundamentalmente la naturaleza, característica y formas de organización de la Administración Pública Centralizada. El sector paraestatal ha sido sólo definido, más no determinado, en sus múltiples formas; su control se encuentra en otras leyes. La tendencia de estas leyes ha sido clara; la forma de Secretarías de Estado ha sido preferida a la de Departamento Administrativo. Las formas de organización administrativa han tenido en México un confuso fundamento constitucional. El Congreso Constituyente de 1916-1917 aceptó sin mayor análisis la creación de una nueva forma de organización: el departamento administrativo: Según mencionó en la sesión del constituyente del 16 de enero de 1917, los departamentos desempeñarían una función administrativa referente a un servicio público, que estaría alejada de las secretarías de Estado. La verdad es que en la historia de la administración pública no se ha podido escindir lo político de lo estrictamente técnico, y esto obedece al hecho de que en el Poder Ejecutivo, como en cualquier otra rama de gobierno, se funden criterios técnicos con los políticos. La única diferencia entre los departamentos y las secretarías radica en su jerarquía administrativa y no entre la supuesta división entre lo técnico y lo político. "Así, se ha reconocido por el Congreso de la Unión cuando se discutió la transformación de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo en Secretarías de Estado, respectivamente. La experiencia demuestra que los departamentos administrativos lejos de tener igual jerarquía en la organización de la administración pública, se les confiere una categoría menor que a las secretarías de Estado y Según los ejemplos mencionados, son la mejor forma para Introducir

nuevos organismos administrativos, como un ensayo que algunas veces tiene éxito y otras fracasos a mediano plazo, tal como lo fueron los Departamentos de Aprovisionamientos Militares (1917), de Educación Física (1935), Asuntos Indígenas (1935), y el Forestal, Caza y Pesca (1935). La preponderancia de las Secretarías de Estado sobre los Departamentos Administrativos es clara y se encuentra implícita en cada transformación de los Departamentos en Secretarías. Actualmente hemos llegado a un momento histórico de importancia decisivo para la figura administrativa de los departamentos. El único se hace cargo del gobierno del Distrito Federal y difícilmente satisface la intensión del Constituyente, pues contradictoria a esa naturaleza está la categoría de entidad federativa que el artículo 43 constitucional le confiere al Distrito Federal. La problemática de los departamentos administrativos, aunque prácticamente inexistentes, sigue todavía latente. Las dudas de su constitucionalidad aparecen sorprendidas desde 1917, Al discutirse la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado del 31 de diciembre de 1917 en el Senado, éste desechó en principio el Departamento de Aprovisionamientos Generales, ya que el original artículo 90 constitucional sólo hacía referencia a las Secretarías de Estado, se infirió que en el artículo 92 constitucional, al referirse al refrendo de Secretarios y Jefes de Departamentos, y que algunos eran contemplados explícitamente por la propia Constitución, como el de Salubridad Pública (artículo 73, fracción XXVI) como una forma de organización administrativas. La Cámara de Diputados interpretó en forma contraria la disposición constitucional. Sin aludir al artículo 90,

26.- *Ibidem* ob. cita. Pp. 82

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

centró su análisis en el artículo 92, único que contenía la palabra "Departamentos". La Cámara de Diputados argumentó que el plural de ese término permitía la creación de varios departamentos administrativos, puesto que no se determinaba un número específico en la Constitución. Este argumento fue incluso aprovechado por Carranza al promulgar las Leyes Orgánicas de 1917, ya que en los considerandos manifestó que dichas leyes serían reglamentarias del artículo 92 constitucional, cuando lo debe rían ser del artículo 90. Esta situación irregular vuelve a surgir con la discusión del proyecto de Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 23 de agosto de 1920, que finalmente no prosperó. En esta ocasión, el mayor obstáculo interpuesto al proyecto fue precisamente la ausencia de fundamento constitucional para los cinco departamentos administrativos que proponía.⁽²⁷⁾ Esta ocasión los Senadores Fernando Iglesias Calderón y Alfonso Cravioto, este último ex diputado constituyente, debatieron ampliamente el problema. Cravioto finalmente no pudo dar razones para fundamentar la figura de los Departamentos, por lo que se desechó el proyecto. Ni siquiera la euforia de la Ley de 1935 al crear siete departamentos escapó al análisis de su propio autor, Lázaro Cárdenas quien en la Ley de 1939 explica lo siguiente: "Expresa el Ejecutivo Federal en la iniciativa de referencia que las modificaciones introducidas en la Ley de Secretarías de Estado en los últimos años, creando distintos Departamentos Administrativos, debe considerarse como una medida transitoria inspirada en el propósito del Estado de dar impulso a ciertas actividades en el que es creciente la acción pública,

27.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos TOMO II Poder Judicial de la federación Consejo de la Judicatura Federal Universidad Nacional Autónoma de México p.p. 908

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pero sin perder de vista que nuestro sistema constitucional como elemento fundamental de la organización administrativa de las Secretarías de Estado. Dentro de tal criterio considera la iniciativa que tras de los departamentos que actualmente hay en función han cumplido ya los fines para los que fueron creados: El Departamento Forestal y de Caza y de Pesca, el de Educación Física y el de Prensa y Publicidad; por lo que es ya conveniente que las tareas que les estaban encomendadas vuelvan a las Secretarías de Estado correspondientes a fin de evitar la dispersión de actividades administrativas afines, interferencia en la gestión pública, así como duplicidad de directores y retraso en el despacho de los negocios "... con las reformas verificadas el 21 de abril de 1981 sobre los artículos 29, 90 y 92 constitucionales, se dio finalmente, aunque tarde, el nivel constitucional que las esferas central y paraestatal de la administración pública federal requerían desde 1917. Estas reformas, que se llevaron al cabo a raíz de la Ley Orgánica de la Administración Pública, establecieron claramente tanto las Secretarías de Estado como los Departamentos Administrativos."⁽²⁸⁾ Pero quizá el aspecto más significativos de estas reformas constitucionales lo constituye el reconocimiento expreso por parte de las Comisiones Unidas del Senado de que no se justifica la diferencia que el constituyente de 1917 pretendió establecer, considerando a las Secretarías de Estado como organismos políticos y administrativos, y a los Departamentos Administrativos como dependencias específicamente técnicas y administrativas. Separación difícil de sostener, pues todos los organismos de la Administración Pública

29.- Ibidem ob. Cit. 89

Centralizada desempeñan funciones políticas y administrativas. En conclusión, podemos plantear la interrogante sobre el futuro de los Departamentos Administrativos. Hemos visto que la desaparición de los Departamentos a favor de las Secretarías de Estado ha obligado a que esta forma de organización administrativa esté paulatinamente desaparecido. Si a ello aunamos el reconocimiento legislativo de que la justificación del constituyente hacia los Departamentos ha ido perdiendo validez, tendremos que concluir que la única tendencia operada en la realidad política es la de considerar a los Departamentos Administrativos como minisecretarías de Estado; es decir, como esferas competenciales de menor jerarquía que la de una Secretaría o como una etapa de desarrollo previa a la de una Secretaría. Sin embargo, esta interpretación que se impone como correcta contraviene a su vez el principio contemplado por las leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal, de que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos son considerados con el mismo rango, y en consecuencia no tiene preeminencia una forma sobre la otra. A pesar de este principio, la realidad se ha impuesto, al otorgar preeminencia a la Secretarías sobre los Departamentos y aun a ciertas secretarías sobre otras, no obstante la constante negativa sobre la jefatura de gabinete que desde 1917 ha persistido en su rechazo. A partir de 1988 se decide una política económica diferente, calificada de neoliberal, cuyo elemento fundamental es disminuir el gasto estatal; y en consecuencia, la orientación de Estado- Empresario se convierte en incompatible, por lo que el paso del fenómeno de "desregulación", que es un fenómeno de privatización de las empresas públicas sucede con gran celeridad, sobre todo a principios de la década de los noventa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El resultado fue la venta de cientos de empresas públicas y la consecuente reducción, en número, del sector paraestatal. Podemos concluir que la organización de la administración pública resulta una materia volátil y dinámica, que se organiza a discreción del Presidente de la República y que, en consecuencia, debiera ser contenido más de un reglamento autónomo que una ley. (30)

30.- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, Las empresa públicas en México, Miguel Ángel Porrúa, 1983, Diario de los Debates del Senado, sesiones del 29 de diciembre de 1974; 5 y 7 de diciembre de 1917; 4 y 6 de abril de 1921; 19 diciembre de 1939; 18 de diciembre de 1981; Diario de los Debates de Gabino, Derecho Administrativo, 4ta . ed.; México, Porrúa, 1948; González Oropeza, Manuel, Antecedentes jurídicos de la Autonomía universitaria en México ", Deslindo ,III, México, UNAM, 1979. Nava Negrete, Alfonso, "El control jurisdiccional de la empresa pública, México, núm. 51, julio -septiembre de 1982; Ruiz Massieu, José Francisco, La empresa pública. Un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana, México, INAP, 1980; Serra Rojas, Andrés, Derecho administrativo, 4°. Ed., México, Porrúa, 1968, t II.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.- UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

a) LA OFICINA DEL PRESIDENTE.

El presidente cuenta con auxiliares directos que son una especie de "estado mayor civil". En 1970, lo que podemos llamar la oficina del presidente o, como oficialmente se le denomina, la presidencia de la república, estaba integrada por: a) secretaría privada b) secretaría auxiliar c) estado mayor presidencial etc., estas oficinas contaban con 36 funcionarios cuyos nombres se listaban en el documento oficial. En 1973, en el Manual de Organización del gobierno federal, la oficina del Presidente se integraba con la Secretaría Privada, el Estado Mayor Presidencial y la Dirección General de Administración, y se listaban en ella 28 funcionarios. En el propio Manual se especificaban cuáles eran las funciones de esas dependencias. "...El artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que: "para estudiar y dar formas a los acuerdos presidenciales, cumplir las leyes y los decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el presidente de la república; para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas, el titular del poder ejecutivo federal contará con las unidades respectivas, además de aquella de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la presidencia de la república." (31) El Estado Mayor Presidencial considero que es uno de los más importantes por ser un órgano de máxima

31.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa México D.F. 1992. Pp. 286.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

seguridad, dependiente directa y exclusivamente del Presidente de la República, quien en su calidad de máxima autoridad militar del país (ART. 89 Constitucional fracciones IV, V, VI,) coordina personalmente los trabajos de este importante cuerpo militar. "... De acuerdo a lo estipulado en su propio reglamento, el Estado Mayor Presidencial tiene entre sus principales funciones las de auxiliar al Presidente de la República en la obtención de la información general; la planificación de sus actividades personales, propias de su cargo y las pretensiones para su seguridad, participando en la ejecución de las actividades procedentes, así como en los servicios conexos. El Estado Mayor Presidencial representa -además- un considerable contrapeso a la fuerza que representa cualquier otra de las instituciones armadas del país."⁽³²⁾

b) MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

El 18 de Enero de 1960 se publicó en el Diario Oficial, la Ley Federal de Radio y Televisión, que si bien no constituye un control directo del ejecutivo federal sobre la radio y la televisión, sí pone en manos del presidente las concesiones y revocaciones de las mismas. En el artículo primero de esa ley, se establece en concordancia con el artículo 27 constitucional que corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, el del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. La primera consecuencia de este artículo es que toda la materia de radio y televisión es de carácter federal y queda por tanto dentro de los poderes del presidente.

32.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa México D.F. 1992. Pp. 286.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El artículo segundo indica que el uso del espacio mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes como vehículos de información y de expansión, sólo puede hacerse previa concesión o permiso del ejecutivo federal. El artículo cuarto señala que la radio y la televisión son una actividad de interés público, y por tanto el estado debe protegerlas y vigilarlas. "Esta ley y la vigencia que establece están dentro del marco del artículo 6 constitucional que consagra la libertad de pensamiento y expresión, y así lo reitera el artículo 58 de la propia ley al decir que el derecho de información, de expresión y de recepción a través de la radio y la televisión, es libre y por tanto no podrá ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, ni de limitación alguna ni censura previa, y se ejercerá conforme a lo ordenado en la carta magna y en las leyes. El artículo 59, indica que las estaciones de radio y televisión harán transmisiones gratuitas diarias, con una duración hasta de 30 minutos, continuos o discontinuos, dedicados a divulgar temas educativos, culturales y de orientación social, y es el presidente quien señala la dependencia que debe proporcionar el material para la utilización de dicho tiempo.⁽³²⁾ También, las estaciones están obligadas a transmitir gratuitamente y de preferencia los boletines de autoridad relacionados con la seguridad y la defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, las medidas encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública, y los mensajes y cualesquiera avisos relacionados con embarcaciones o aeronaves en peligro, que soliciten auxilio; y el artículo 62 prescribe que todas esas estaciones están obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir

32.- Manual de Organización del Gobierno Federal . 1969 -1970 , México, de la Secretaría de la presidencia, pp. 157- 159.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Informaciones importantes para el país, a juicio de la Secretaría de Gobernación. El gobierno federal tiene dos canales de televisión: el 11 y 13 en la actualidad, tanto la radio como la televisión son medios de comunicación muy importantes, ya que llegan a las grandes masas; por está razón el ejecutivo federal no se anda con contemplaciones cuando se trata de impedir que se salgan de los cauces que considera son adecuados. Así, podemos recordar que durante el sexenio del presidente Echeverría, desde dependencias oficiales se fomentó una campaña contra la televisión con el animo de asustar y disciplinar a los titulares de esas concesiones, campaña que logró ampliamente los fines que perseguía. También el ejecutivo ha logrado tener un cierto control de la prensa, control que ha variado de acuerdo con el presidente, pero que en los últimos lustros se ha venido afinando. El papel está controlado por la Productora e Importadora de Papel, s.a., (PIPSA), y es esta compañía la que suministra el material, además de que unas casas editoriales pueden hacer compras a crédito y quedarle a deber dinero. Por otra parte, el propio gobierno es dueño de varios periódicos como en el caso del Nacional. Juan Miguel de Mora, respecto de diversas formas de control de la prensa mexicana, ha escrito que: "La presión sobre los medios de información se lleva a cabo de manera sutil. Un funcionario llama al Director de un diario "de parte del señor presidente" para decirle que sería bueno que publicase (o que no publicase) tal o cual cosa. Por ejemplo que apoye la convención nacional del PRI, o que no de demasiado espacio a tal o cual declaración de algún partido político."³³

33.- *Ibidem.*, pp. 135-139.

En México ese tipo de llamadas son definitivas. ¿Quién va a enfrentarse a la autoridad ilimitada del presidente? ¿Y quién va a poner en duda que las instrucciones sean en efecto del primer mandatario si quien llama es un alto funcionario?... Además, como factor muy importante, existe tal ambiente de corrupción que la mayoría de propietarios de periódicos se autocensuran por sí mismos. O para sacar lo más posible al gobierno directamente en nombre del periódico, o para obtener mejores negocios colaterales que, aunque nominalmente ajenos a la publicación, son otorgados por el gobierno para lo cual el diario suele ser una magnífica plataforma, a base de complicidad, ocultando o desvirtuando la información; de los hechos nacionales, amén de repartir elogios a todo lo importante que hace la administración pública. Por otra parte el gobierno mexicano en conjunto y en cada una de sus dependencias invierte en anuncios de sí mismo cantidades que asombrarían a más de un primer ministro europeo y serían causa de su caída si pretendiera hacer otro tanto. ¿Y quién se beneficia directamente con todos esos anuncios de lo bien que estamos y de lo bien que gobierna a México sino los periódicos o revistas? ¿Cómo pensar que fuera favorecido con todo ese dinero un periódico que no fuese obsecuente servidor de las autoridades más altas de la nación? En México el gobierno no necesita enviar ni un solo censor a un diario. El mismo diario "sabe" lo que "no debe publicarse". Y en casos de duda es el propio periódico quien llama a un funcionario para preguntarle si se puede o no publicar tal o cual cosa, " ..A pesar de lo expuesto no puede negarse que la prensa mexicana si posee un margen de libertad; basta con leer las páginas editoriales de los principales periódicos que, por desgracia, cuentan con un pequeño número de lectores.

En México, quien lea convenientemente los periódicos y revistas puede estar muy bien informado. Como ejemplo claro de lo que se escribe en líneas anteriores tenemos a la Dirección de Comunicación Social de la Presidencia que el titular es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. De hecho el Presidente Zedillo a la fecha ha hecho el relevo en tres ocasiones en esta área. Los objetivos de esta Dirección son: * Informar oportunamente sobre las actividades que realiza el Primer Mandatario de la Nación y planear y ejecutar campañas de difusión en los medios de comunicación, a fin de dar a conocer las acciones de la Presidencia de la República, así como de estimular la acción participativa de la administración pública federal con los diferentes sectores del país, captando las necesidades ciudadanas y recibiendo sus propuestas.

c) DIRECCIÓN GENERAL DEL SECRETARIADO TÉCNICO DE GABINETES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

En México, al igual que en Gran Bretaña y Estados Unidos de América, el Gabinete es una institución extraconstitucional, ya que no se encuentra reglamentada en la ley fundamental ni en ninguna norma secundaria. El gabinete es la reunión de los principales colaboradores del presidente que lo asesoran sobre los puntos que el propio presidente desea. Está en manos del presidente convocar o no al gabinete. El presidente puede optar por escuchar las opiniones de sus más cercanos colaboradores en forma separada. Empero, algunos presidentes mexicanos sí han acostumbrado reunir al gabinete con cierta periodicidad o para asuntos de especial importancia. Por ejemplo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cárdenas, ante la negativa de las empresas petroleras para cumplir con el laudo y el fallo de la Suprema Corte que las obligaba a aumentar el salario a sus trabajadores, citó al gabinete para conocer sus opiniones sobre las medidas que debían realizarse si las empresas persistían en no querer acatar ese laudo. Se ha opinado que realmente el presidente mexicano no tiene gabinete, lo que redundaría en poca coordinación entre los organismos federal, haciéndose muy difícil conseguir la unidad de acción entre aquellos que deben formular la política en un determinado campo. Tal afirmación no es completamente cierta, puesto que ha sido cada presidente el que decide si trabaja o no con el gabinete. Y muchos si han utilizado esta institución. Ya asentamos que gabinete no es sinónimo de consejo de ministros. Este último sólo funciona en caso de que el presidente de la república decida solicitar al Congreso de la Unión la suspensión de garantías individuales, y su integración está especificada en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República, presididos por el Presidente de la misma. En cambio, el gabinete suele reunirse periódicamente para examinar asuntos generales, líneas políticas y asuntos particulares; la agenda del gabinete la determina, como ya decíamos, el presidente. Su integración no está determinada, en ninguna ley ni reglamento, por tanto, el presidente tiene la libertad para determinar su composición y así lo ha hecho en la realidad;

34.- Juan Miguel Mora, Por la gracia del señor presidente, México: la gran mentira, México Ed. Asociados, 1977, pp. 237-238.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Generalmente se compone de los Secretarios de Estado, los jefes de Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República otros funcionarios. Calles incluyó al Procurador de Justicia del Distrito Federal; Ortiz Rubio, a su secretario particular. También se puede hablar del gabinete en el sentido amplio o "gabinetote" que incluye al gabinete, más una serie de funcionarios de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal como PEMEX, IMSS, Comisión Federal de Electricidad, ISSSTE, etc., La fotografía oficial que se acostumbra tomar con el presidente de la república al inicio del sexenio, es del gabinete en sentido amplio; incluye a los funcionarios que no integran el gabinete en sentido estricto."... En la integración de los gabinetes han tenido predominio en primer lugar los abogados, después los ingenieros. La composición de los gabinetes ha ido cambiando. 1920 a 1940, el 39% de sus miembros tenía algún rango militar. En el gabinete de Obregón había doce generales, y de los restantes once, la mayoría tenía alguna experiencia castrense. A partir de 1940, los militares son asignados a secretarías "profesionales" como la de la Defensa, Marina, o el ex Departamento de la Industria Militar. De 1946 a nuestros días, sólo un general ha ocupado un cargo "no profesional", y éste fue Alfonso Corona del Rosal, en el Departamento del Distrito Federal.⁽³⁵⁾ Esto se refiere fundamentalmente a la facultad del Presidente de la República para convocar a reuniones de Secretarios de Estado, jefes de Departamentos Administrativos y otros Servidores públicos competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean competencia concurrente de

35.- Peter H. Smith, La movilidad política en el México contemporáneo, en *Lecturas de Política mexicana*, México, El Colegio de México 1977, pp.143 y 147.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

varias dependencias, o entidades de la administración pública federal. En la integración de los gabinetes han tenido predominio en primer lugar los abogados y después los ingenieros, aunque en este nuevo sexenio se le dio más auge a los empresarios ya que después de 70 años en el poder el PRI."

2.-DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

"En los términos de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º., y 8º., de la Ley Orgánica, la administración pública está formada por la centralizada y por la paraestatal. A su vez, la primera de ellas se integra con la Presidencia de la República, las Secretarías, los Departamentos y la Procuraduría General de la República en tanto que la paraestatal se forma con organismos descentralizados, empresas de participación estatal, y fideicomisos públicos.⁽³¹⁾ Una de las innovaciones importantes está consignada en el artículo 8º., el cual establece que se pueden crear oficinas dependientes de la Presidencia directamente. Con base en ese artículo se han establecido coordinaciones en materia de estudios administrativos, comunicación social, asuntos jurídicos, evaluación, productos básicos, proyectos de desarrollos, además de otros de carácter técnico y asesorial. Aun cuando el legislador no hace mención alguna al respecto, debe interpretarse que la Secretaría Privada del Presidente y el Estado Mayor Presidencial son oficinas similares a las citadas.

36.- Lázaro Cárdenas, Obras . I- Apuntes 1913-1940, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, t I, P 387.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Ley Orgánica transforma la organización de la administración centralizada: se crean las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comercio y de Patrimonio y Fomento Industrial. La ley crea también el Departamento de Pesca. Para lo anterior, fue preciso transformar o suprimir dependencias que existían bajo la vigilancia de la ley de las secretarías, como son las de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Presidencia, Obras Públicas, industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos y Marina. Para la creación y transformación de dependencias centralizadas se tuvo en cuenta el criterio de organizar a la administración por sectores, esto es, identificando las funciones, agrupándolas por grandes programas y atribuyéndoselos a las dependencias que los conocerán en su integridad. Con el inventario y agrupación de funciones se respondía a la necesidad de agilizar la toma de las decisiones, de evitar duplicidades y de definir la responsabilidad de las dependencias. Aunque la reasignación de funciones involucró prácticamente a todas las dependencias centralizadas, se aprecia que el cambio mayor se dio en las secretarías que forman el ala económica y financiera del gobierno.(37)

"a)La Secretaría de Hacienda deja de ser competente en materia de egresos.

b)La de Programación y Presupuesto conoce del gasto público, de la planeación del sector público, del control de las entidades paraestatales, de los contratos de obra pública, de la informática y de la evaluación. 37.- Miguel S. Wlanczek, Antecedentes e instrumentos de la planeación económica y social de México, México, Siglo XXI, 1974, p. 63.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- c) La de patrimonio y fomento Industrial es responsable de los bienes de propiedad originaria e interviene y fomenta la producción industrial.
- d) La de Comercio actúa en materia de comercio interior y exterior y controla las adquisiciones del sector público.
- e) La de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, tiene la competencia de reordenar el territorio nacional, de planear la distribución de la población, de intervenir en los bienes federales y de realizar obras públicas.
- f) La de Agricultura atiende las que correspondían a la Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- g) La del trabajo conoce de la cuestión operativa .
- h) La de Gobernación tiene competencia para reivindicar la propiedad de la nación y para intervenir en radio y televisión.
- i) La de Comunicaciones conoce lo relativo a la marina mercante y a puertos.
- j) Al Departamento de Pesca corresponde la materia relativa, que antes era competencia compartida con las Secretarías de Marina E industria y Comercio.
- k) A la Secretaría de Salubridad se le confieren las facultades que en materia de contaminación ambiental le otorgaban otras leyes especiales.
- l) A la de Educación pública se le atribuyen funciones en cuanto a deportes, juventud, recreación coordinación de la actividad cultural del sector público y ciencia y tecnología. Las dependencias más involucradas en la actividad de las demás son las de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto Asentamientos Humanos y Obras Públicas Comercio. Además, la Ley Orgánica recoge

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

competencias dispersas en otros ordenamientos, a fin de acentuar su carácter de catálogo de facultades de las dependencias centralizadas. Cuando la ley menciona a las entidades que forman el sector paraestatal, sigue lo establecido en la ley para el control, pero agrega a las empresas de participación mayoritaria por asimilación a las sociedades y asociaciones civiles en la que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades o en las que éstas hacen aportaciones económicamente preponderantes) y a los fideicomisos en los que entidades paraestatales figuren como fideicomitentes.⁽³⁸⁾ Al respecto el jurista Javier Osorio concluye con lo siguiente: el ejercicio de la función administrativa está marcado con un claro principio de división de trabajo.

A partir de la Constitución de 1917 podemos señalar que:

*El Estado Mexicano se define como un Estado partícipe de la actividad económica y responsable del desarrollo directo y, en ciertos casos, de manera exclusiva de actividades y servicios, con una marcada importancia económica y con una gran responsabilidad social y de servicio al interés general.

38.- El sistema político Mexicano: análisis de los Gabinetes de 1920 a la fecha, op. Cit., sin numeración.

*Para la realización de estas actividades y el cumplimiento de estas responsabilidades, el Estado se dota de una estructura administrativa que distingue a unidades con una función de carácter predominantemente político y otras con una responsabilidad exclusivamente de carácter administrativo o de prestación de servicios." El jurista Javier Osorio destaca que la evolución posterior de la organización y de la estructura administrativa produjo: El ensanchamiento del campo económico en el que interviene el Estado, incluso de manera monopolica, y la administración de los Departamentos Administrativos a las Secretarías de Estado, provocando que las funciones de carácter estrictamente administrativo o de prestación de servicios se encargaran a una nueva categoría de estructuras administrativas, que genéricamente podemos designar como empresas públicas, entidades para estatales o administración descentralizada y Paraestatal.

3.- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En el artículo 102 Constitucional se sientan las bases de la Procuraduría General de la República. "El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo. "... Se ha hablado mucho, sobre la naturaleza de la Procuraduría, de hecho la ratificación del Senado al Procurador implica una corresponsabilidad y dicha facultad es una nueva reforma, pero probablemente sea insuficiente; quizá con un mayor estudio y análisis podamos definir que es necesario brindar a la Procuraduría naturaleza jurídica propia, decir que no dependa ni formen parte del Ejecutivo. Algo se ha avanzado -sin dudas así tenemos ya, por ejemplo, que "la función de consejero jurídico del gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la Ley" función que erróneamente correspondía a la Procuraduría General de la República."⁽³⁹⁾

B. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Hay varias razones para dotar de una amplia y compleja estructura administrativa al Poder Ejecutivo, entre ellas, la intervención del Estado en la economía y la responsabilidad de rectoría del desarrollo nacional. Debemos precisar que la Administración Pública será centralizada y paraestatal y que entre estas dos ramas de la Administración y el titular del Ejecutivo de la Unión existen distintos tipos de relaciones jurídicas. Es decir, entre el Ejecutivo de la Unión y las entidades Paraestatales no opera el principio de relación jerárquica. Sin embargo, el hecho de que desarrollen actividades estratégicas o prioritarias obliga que el Estado mantenga su responsabilidad en la vigilancia y seguimiento del desarrollo de sus actividades. "...La Administración Pública Centralizada

39.- Ruiz Massieu José Francisco. Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. P.p 24

está vinculada con el Presidente de la República a través del principio de relación jerárquica, que implica el ejercicio de los poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y el de resolver conflictos de competencia. El poder jerárquico que ejerce el Presidente de la República sobre las dependencias del Ejecutivo asegura la unidad de mando y control del conjunto de la acción de la administración pública descentralizada. Por su parte, las entidades de la administración pública Paraestatal tiene como rasgos distintivos el hecho de que lo constituyen personas jurídicas distintas al Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que en virtud del carácter preponderantemente técnico de sus actividades están dotados de autonomía técnica y orgánica.⁽⁴⁰⁾

C. PRINCIPALES FUNCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MEXICO.

I.- EL EJECUTIVO FEDERAL COMO JEFE DE ESTADO.

En la calidad de Jefe de Estado el Presidente de la República tiene la representación nacional ante la comunidad internacional. En ejercicio de estas funciones, dirige las negociaciones diplomáticas, así como la participación del país ante organismos y foros internacionales.

40.- Félix Zamudio Héctor y Cosío Díaz José Ramón "El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano" ED. Fondo de Cultura Económica de México D.F. 1997. Pp. 189

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TIENE ENTRE OTRAS ATRIBUCIONES:

- a) Remover a los Agentes Diplomáticos.
- b) Nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente.
- c) Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejecutivo Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la defensa interior de la federación.
- d) Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos.
- e) Declarar la Guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa Ley del Congreso de la Unión.
- f) Distinguir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal.

II.- EL EJECUTIVO FEDERAL COMO JEFE DE GOBIERNO.

Como Jefe de Gobierno, el Ejecutivo Federal es el responsable de conducir los procesos políticos del país, es decir, de aquellos relacionados con el ejercicio del poder que no se asocian al ejercicio de una actividad administrativa. Con esta calidad, tiene entre otras atribuciones:

- a) Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión.
- b) Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho.
- c) Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.
- d) Conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales Federales.

d) Conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales Federales.

e) Hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

f) Asistir a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión y presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

III.- EL EJECUTIVO FEDERAL COMO JEFE DE LA ADMINISTRACIÓN.

En esta calidad el Jefe del Ejecutivo es responsable, fundamentalmente, de la prestación de servicios públicos. De esta forma le corresponden, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Proveer en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes, que expida el Congreso de la Unión.

b) Habilitar toda clase de puestos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

c) Conceder privilegios excluidos por tiempo limitado, con arreglo a la Ley respectiva a los descubridores, investigadores o perfeccionare de algún ramo de la industria.

Como bien puntualiza el jurista Javier Osorio, el Ejecutivo de la Unión tiene una gran responsabilidad, en su calidad de jefe de la administración pública pues a él le corresponde determinar las políticas y los criterios que habrán de propiciar la satisfacción del interés general, a través de la prestación de servicios públicos, así como la producción de servicios. Valdría la pena atender las sugerencias del jurista Osorio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"el ejercicio de la función administrativa pone en contacto permanente y directo al Estado, con los particulares. Este contacto puede producir también conflictos, por lo que se hace necesario organizar un sistema de instancias y recursos jurisdiccionales con el propósito de asegurar la debida protección de los derechos de los administrados.

D. FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO FEDERAL.

"...Hace unos años el Dr. Jorge Carpizo señaló algunas facultades metaconstitucionales, que sin lugar a dudas -hay pruebas de ello, que el mismo presenta- se presentaron fundamentalmente, en la etapa del "PRESIDENCIALISMO EXACERBADO" (que hemos anotado, va de los 30's a finales de los 80's). Sin embargo, hoy por hoy, las facultades metaconstitucionales de los otrora Presidentes omnipotentes, están quedando como parte de la historia, en virtud de la politización ciudadana, de los nuevos tiempos, de la alta competitividad y de la función trascendental de los ciudadanos y los medios de comunicación como revisores y controladores del poder. Debemos reconocer además que esta voluntad de no hacer uso de facultades metaconstitucionales, la ha manifestado en los hechos el actual Presidente Ernesto Zedillo, y en sus expresiones a manera casi de broma ha expresado recientemente (abril 97) que a él ya le habían cortado el dedo. Sin embargo, ahora, aun cuando resulte paradójico, se requiere de la intervención presidencial para garantizar, precisamente la evolución democrática y erradicar cacicazgos. Las facultades meta constitucionales de las que hablaba Carpizo con atinada razón en esa época eran y en cierta medida siguen siendo jefatura real del PRI, designación de su sucesor, designación de los Gobernadores y remoción de los Gobernadores.⁽⁵⁵⁾ Abordemos esos mismos rubros, y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

expliquemos como están en la transición hacia un presidencialismo acotado y democrático (41)

1.-JEFATURA REAL DEL PRI.

"Ya hemos hecho mención, que una de las piezas claves del sistema político mexicano lo fue (¿lo sigue siendo?) la existencia de un partido semioficial y corporativo. A través de él, el Presidente en turno hacia y deshacia, ponía y quitaba, controlaba, impulsaba o limitaba. Fue entendido como una cuasi Secretaría de Estado, más que un partido político. ¿Es todavía una cuasi Secretaría de Estado? Los tiempos son otros, las exigencias de los militantes por una mayor transparencia en la elección de sus dirigentes es mayor, en la elección de sus dirigentes es mayor la dependencia del PRI al Ejecutivo cada vez es menos, y no por que el Ejecutivo otorgue graciosamente esas concesiones; si no simple y sencillamente porque la propia clase política priísta exige sus espacios y su independencia. Debe seguir siendo el jefe del Ejecutivo líder del PRI como sucede en cualquier Estado democrático del mundo pero no debe, ni deberá seguir siendo el "dueño" del PRI. Las propias políticas del PRI como partido, deben ir más allá de las políticas gubernamentales. Probablemente en el PRI, hasta el momento, el jefe del Ejecutivo es el jefe real del PRI; pero no nos engañemos, existen, hoy más que nunca contrapesos reales a esa jefatura si bien el jefe del Ejecutivo "designo" a Mariano Palacios Alcocer como Presidente del CEN del PRI, es un hecho de que el nuevo Presidente está empeñado en la profundización democrática y es seguro que Mariano será el último Presidente del CEN del PRI impuesto por el Presidente de la República.(56) los nuevos tiempos indican que será a través de una elección (posibilidad contemplada en los Estatutos del PRI) como se

elegirá al nuevo Presidente de este instituto político, con el que el nuevo Presidente del CEN no tendrá ningún compromiso, que con los militantes que lo llevó al cargo. El Dr. Carpizo escribió hace más de 20 años que la jefatura real del PRI recaía en el Presidente de la República, por más optimismo que queramos reflejar, hoy en las postrimerías del siglo XX (Mayo de 1998) el jefe del Ejecutivo sigue sacando e insertando en la estructura del PRI a las piezas que él dispone, sacó a Socorro Díaz para mandarla al ISSSTE y mandó a esa Secretaria General del CEN a Carlos Rojas destituyéndolo de SEDESOL, quizá para deshacerse de él, e incluir una de sus piezas en SEDESOL Esteban Moctezuma. Lo cierto es que, con estos cambios, el Presidente demostró no tener el mínimo respeto a la estructura del PRI- y una vez más podemos aseverar como el maestro Carpizo "el jefe real es el Presidente". Y el PRI sigue siendo usado como una cuasi Secretaria.⁽⁴²⁾

2 .-DESIGNACIÓN DE LOS GOBERNADORES

"...Es un hecho que el Presidente Zedillo ha hecho uso de esa facultad metaconstitucional. Sin embargo, la explicamos (no la justificamos) como una intervención para frenar cacicazgos y evitar el continuismo de los grupos de poder. Así lo hizo recientemente en Veracruz con Miguel Alemán (confrontando a Patricio Chirinos), con José Murat (distanciado de Diódoro Carrasco, con Héctor Hugo Olivares (alejado de Otto Granados) y con Guerrero Mier (antagónico a Maximiliano Silersio Esparza). Empero podemos señalar que el designar candidatos del PRI no le garantiza la gobernaturas de los Estados. Y que además esta facultad de designar candidatos del PRI a gobernador se está diluyendo ¿o simulando? los procedimientos democráticos que el PRI

instauró en Chihuahua, Tlaxcala, Puebla, Tamaulipas y Sinaloa.⁽⁴⁴⁾

4.- REMOCIÓN DE LOS GOBERNADORES.

"...Esta facultad tan utilizada por los gobernadores anteriores en el periodo del PRESIDENCIALISMO EXACERBADO, ha sido empleada por el Presidente Zedillo en menor medida. Y ha servido para poner fin a cacicazgos, para impedir la impunidad o bien para evitar conflictos locales mayores. El último Gobernador removido en el periodo Zedillista ha sido el Gobernador del Estado de Morelos Jorge Carrillo Olea."

5.-DESIGNACIÓN DE SUCESOR.

"Ha sido una de las características sobresalientes del sistema político mexicano de las últimas décadas. Por expresión tan singular como representativa se entiende que el presidente de la República escoge y selecciona a su sucesor, pero para evitar que a este último lo vayan a vulnerar lo protege, oculta, lo "tapa" hasta el momento que se hace público que él es el señalado y a quien se le va a donar el cargo. Este mecanismo tenía como base la existencia de un partido hegemónico o predominante en el cual los partidos de oposición —que eran débiles- no tenían ninguna posibilidad de ganar la elección presidencial. El pueblo sabía muy bien que el presidente designaba a su sucesor. Lo que era también conocido por la sociedad, trataba de ocultarse o cuando menos de atenuarse por los políticos e incluso por los académicos.

Ese sistema resulto nefasto para México: un solo hombre decidía por millones de mexicanos, y si se equivocaba, su error era pagado por todo el país y por millones de seres humanos que habían sido ajenos a tal decisión.

Varios ex presidentes en algún momento manifestaron o dieron a entender con toda claridad que a posteriori de la decisión se habían

percatado de que a quien habían designado no era la persona indicada. En tal sentido se pueden recordar señalamientos de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría, José López Portillo y Carlos Salinas. El sistema del "tapado", que indudablemente en alguna época pudo haber tenido ciertas ventajas tales como la unidad en el partido hegemónico y contribución a la estabilidad política, fue un sistema perverso. Los "tapados" siempre eran miembros del gabinete presidencial, pero nunca fueron más de cinco los que tenían la oportunidad de ser destapados. Fue un sistema perverso porque se basaba en engaños y mentiras, lo cual, al final de cuentas, vicia la atmósfera política y moral de un país. El Presidente de la República engañaba al pueblo y a los posibles "tapados"; no enseñaba su "juego" porque perdería poder al saberse con anticipación quién lo iba a sustituir; era una forma de control total que tenía hacia los principales secretarios de Estado; impedía que fuerzas políticas y sociales pudieran intentar vulnerar la imagen del seleccionado, o de los dos o máximo tres que tuvieran posibilidad. El presidente de la República mandaba mensajes secretos y contradictorios para confundir a los políticos y a la opinión pública. En diversos casos, alguno de los posibles "tapados" también se sintieron engañados por el presidente, no porque este les hubiera dicho que él sería el escogido, sino porque así lo habían entendido por las deferencias recibidas, por los señalamientos públicos hacia su persona o por signos que habían sido bien o mal interpretados por el interesado. Conforme los problemas de México se multiplicaron y profundizaron en las últimas tres décadas, el sucesor rompió con su antecesor, con anterioridad las causas del rompimiento fueron diversas generalmente no por perversidad, aunque si se dio el caso, sino por necesidad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

política: él había heredado todos los problemas, el "malo" era su antecesor y antiguo jefe, él sí sabía cómo hacerlo y resolvería gran parte de los problemas que le habían sido endosados.⁽⁴¹⁾

41.- Ibidem ob. Cita pp. 191

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO CUARTO

CONDICIONES ACTUALES Y LA DEFINICION DEL RUMBO A. ¿QUÉ DEBEMOS REFORMAR?

No hay que rastrear demasiado la historia para darse cuenta de que el punto de inflexión se produjo en 1968, con la represión del movimiento estudiantil. El sistema político empezó a agrietarse y con ello el sistema presidencial parecía agotarse. Como bien señalaba el politólogo Jaime Sánchez Susarrey, "...la violencia guerrillera de los años setenta fue una severa llamada de atención sobre los riesgos que corría el sistema político de continuar la situación que había prevalecido hasta entonces. Tuvieron que pasar diez años para que con la reforma política de 1978, se le diera una bocanada de aire fresco al Sistema Político Mexicano. Entró en una etapa de transición cuyo objetivo fundamental era fortalecer el sistema de partidos, transparentar los procesos electorales.⁽⁴²⁾ La reforma surgió del reconocimiento de que se había producido entre la sociedad civil y el Estado un vacío que ya no podía ser cubierto por los mecanismos tradicionales de integración política. La complejidad de las demandas económicas, sociales y políticas, las necesidades de la sociedad, los esquemas obsoletos imperantes, la búsqueda de más y mejores opciones o simplemente de opciones diferentes y la gradual politización fueron acorralando a un sistema presidencial que pese a algunas reformas no evolucionaba, no se limitaba, no se moderaba, no se acotaba. El presidencialismo inicia su "agotamiento" en los años setenta. Producto de la propia crisis del corporativismo.

.42- Osorio Torres, Fco. Javier. Ob. cita. P.p.220

Sin dejar de mencionar el punto de inflexión (1968) y antes obviamente el movimiento de los ferrocarriles en 1958 y la de los médicos en 1963-1964. Sintamos que reflejaban no una quiebra del modelo, pero sí una necesaria revisión del mismo. Sánchez Susarrey subrayaba "...que la institución presidencial sin contrapesos estaba convirtiendo el estilo personal de gobernar en una verdadera cuestión de Estado. Resaltaba que el mayor poder de la institución presidencial no es el que le confieren las reglas escritas y no escritas, sino el que se deriva de la facultad que tiene de modificar las unas y las otras." (41) El presidencialismo en México inicia su "agotamiento", pero sobre todo en términos de credibilidad ante la sociedad, precisamente desde lo que otrora significara su fortaleza. La Institución presidencial, es decir, el Presidente de la República en épocas de bonanzas ¿fue o es? puesto en la palestra como el gran Estadista, el jefe Supremo, el hombre que todo lo sabe y todo lo puede; en época de crisis el mecanismo se invirtió y resulto ser él responsable directo de todo lo que nos sucede, el más nefasto, el exterminador, el más ignorante, y el más inútil. De esta forma se puede constatar fácilmente que de no implementar cambios que preserven la institución presidencial, (no el autoritarismo el cual se debe erradicar sino su credibilidad) el Estado mismo se ve mermado, los principios de legitimidad se ven vulnerados, la estabilidad del país se pone en peligro y las bases del sistema en su conjunto se tornan más frágiles. Las condiciones actuales nos obligan a suscribir lo expuesto por el politólogo Sánchez Susarrey.

43. - Sánchez Susarrey, Jaime, La transición Incierta Editorial Vuelta. México D.F. 1991. P. 11

79

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

PERO ¿CUÁL ES ESTE PRESIDENCIALISMO QUE DEBEMOS REFORMAR?

Por supuesto, no es el presidencialismo corporativo de antaño, no es el presidencialismo con partido único, no es el presidencialismo que contiene la figura de un Presidente omnido e incontrolable, de aquél que todo podía hacer y de lo que todo podía disponer, no es un presidencialismo exacerbado; al presidencialismo que tendremos que reformar es a un presidencialismo agotado; por las propias realidades de la Nación, un presidencialismo que para hacerlo más vigoroso, confiable, estable y redituable, debe estar acotado. Eso es lo que hay que reformar y ese es el rumbo que debemos seguir.

B. PRIMER DEBATE ¿UNA NUEVA CONSTITUCIÓN?

Para orientar este debate, seguiremos lo expuesto por el licenciado el Lic. Ramiro Solorio Almazán. La transformación social e institucional es la esencia de la historia; la base del progreso está en el cambio, pero no todo cambio implica mejoramiento. Por ello, Luis Donaldo Colosio aseveraba, que todo cambio debe ser viable y responsable. En este marco, el cambio es el signo de la humanidad y del mundo, lo único cierto y permanente es el propio cambio. En México, los cambios de nuestra época, unos los encuadran en la tesis de la "Transición a la Democracia" y otros los ubican como parte de las "Reformas de Estado". Ambas denominaciones obedecen a un mismo afán "El cambio es impostergable"; como lo fue ayer para nuestros ascendientes, como lo será mañana para nuestros hijos. Los últimos cambios fueron

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

implementados básicamente, para definir y esclarecer el acceso al poder; reglas claras y equitativas fueron las premisas. El debate ahora se vierte principalmente en torno a la distribución del poder; a la relación de los poderes, al papel que deberán desempeñar los partidos políticos en México y a los alcances mismos de la democracia en el plano económico. Sin duda (como señala el maestro Diego Valdés en su ensayo Apuntes para una reforma institucional) " El cambio político deberá corresponder a un ajuste constitucional". El dilema parece discurrir entre si este cambio político conlleva una nueva Constitución o solo implica una sistematización y reforma a la Carta Magna. Tal debate, ya se está dando en el país; la petición de una "nueva Constitución " adquiere un disfraz académico, que oculta un propósito electorero. En términos de votos de impacto a la sociedad, la solicitud y clamor de una nueva Constitución, entrañan el objetivo de destazar al sistema de acabar con todo soporte de los "caducos" "corruptos" e "insoportables" revolucionarios. Requerimos una nueva Constitución, al fin y al cabo -dicen- ésta, "nunca se ha cumplido"; queremos -clamamos una Constitución "democrática", una Constitución que plasme al parlamentarismo. Primero fue "Marcos" desde la selva lacandona, luego el EPR, y ahora son los teóricos de la transición, los que consideran vieja e innecesaria a la actual Constitución; se sienten federal arios de la democracia, portadores de verdades, representantes" dignos" de la ciudadanía y sobre todo, se sienten convocados a encabezar el "cambio" en México. Por supuesto, el poder constituyente serían ellos o mínimo convocarían ellos. ¿Por qué no una nueva Constitución? cuestionan los "transiciólogos", si el basamento de la Constitución de 1917 "ya no tiene vigencia " y la propia guerrilla Chiapaneca tiene "más

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

adeptos" que la distante revolución. Pero ¿qué es lo que van a poner de "nuevo" o "novedoso" a la "nueva" Constitución?. Qué no hablaría (como señaló el maestro Ignacio Burgoa Orihuela en el simposio Internacional "El Significado de la Constitución") de garantías individuales o de juicio de amparo; que no adoptaría la forma de un Estado Federal, que acaso desaparecerían las garantías sociales. Lo que nuestra Constitución requiere, es recobrar frescura; como lo subrayaron la mayoría de los expositores en ese simposio Internacional. Renovar la Constitución es necesario para sistematizarla, actualizarla y eliminar reformas regresivas que se han incrustado en los últimos años. Coincidimos plenamente en que es vital perfeccionarla; más aún, en que es indispensable que se inculque y exija su cabal cumplimiento, tanto por gobernantes como por gobernados. Nuestra Constitución de 1917 no solo contiene una serie de artículos; consagra la historia, el ideario, el modelo, el programa de vida del pueblo mexicano. Los pedimentos de una "nueva Constitución" implica un trasfondo electorero más que un propósito académico. Tal parece que los "transitólogos" quisieran mas que una "nueva Constitución" una carta paradigmática del parlamentarismo, que por decreto acabe con las carencias y rezagos; así, lo que requiere nuestra Constitución es una reordenación, que marque con precisión los principios generales de un presidencialismo acotado y democrático; para ello, no se quiere ni requiere una "nueva constitución" como claman algunos populistas. No se necesita "un Congreso Constituyente" como desatinadamente señala Emilio Krieger. Inclusive él mismo se contradice ya que señala que la Constitución solo necesita algunas reformas y adiciones al Art. 41, el cuál según Krieger debe establecer "el pueblo podrá también ejercer su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

soberanía, mediante la manifestación directa de su voluntad en aquellos casos en que las decisiones que hayan de tomarse afecten substancialmente la estructura, la organización, el funcionamiento y el desarrollo de la sociedad ó pueden limitar o comprometer la soberanía nacional." Cuando señala lo anterior Krieger se está refiriendo al uso y: (¿Abuso?) de la consulta popular, referéndum o plebiscito. señala además reformas a los artículos 108 y 110 para garantizar la punibilidad de los funcionarios públicos y reformas a los artículos 89 y 129 para especificar la supremacía militar del presidente. ¿Requieren estos "argumentos" de Krieger y de otros, politólogos y juristas considerar la posibilidad de una nueva constitución? Claro que no, probablemente sea necesario insertar alguna de estas reformas (señaladas por Krieger) pero la esencia de la Constitución seguirá siendo la de 1917. La actual Constitución de 1917 amerita algunas reformas fundamentalmente para reforzar el sistema de pesos y contra pesos entre los poderes e introducirle mecanismos de gobierno semidirecto, como son el referendo y la iniciativa popular. Cada día es más frecuente escuchar propuestas de reformas constitucionales, a varias de ellas me he referido en este trabajo; por que no habrá de modificarse nuestra ley fundamental sino hasta después de una verdadera consulta nacional que exprese claramente cuál es la voluntad de la sociedad mexicana. Es más, me inclino por que el primer aspecto del cambio constitucional en esta etapa sea respecto al procedimiento de reforma constitucional para que una nueva Constitución, cuando llegue el caso de tenerla, y las reformas constitucionales importantes sobre las decisiones esenciales sólo pueden alterarse a través de un referendo. La evolución actual de los sistemas democráticos exige que las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Asambleas o Congresos que discutan los cambios constitucionales tengan únicamente el carácter de proyectista. Es el pueblo, a través de un referendo. Considero que la creación de una nueva Constitución no es un ejercicio teórico, no es una discusión académica, no es la expresión de buenos deseos o intenciones. Se crea una nueva Constitución cuando existe una ruptura- pactada o no – del orden jurídico, lo cual es un dato del mundo del ser, de la realidad y no del deber ser. Esa ruptura acontece porque la Constitución ya no rige jurídicamente a la sociedad, porque existe ingobernabilidad o por algunas de las otras causas de rupturas pactadas o no. Más allá de una nueva Constitución o de una renovada, posibilidad esta última por la cual me inclino, es indispensable crear y fomentar una nueva ética política en la cual sea la Constitución la que realmente conduzca el proceso del poder, y lo que aquélla no autoriza no se puede realizar. Hay que profundizar en la convicción de que los cargos políticos son un servicio público para el bien de la comunidad y no, por ningún motivo, para la satisfacción o el enriquecimiento personales. Se debe propiciar más el conocimiento de nuestra Constitución, el fortalecimiento de la cultura cívica y de los valores del constitucionalismo al servicio real de la persona humana.

C. PARLAMENTARISMO, PRESIDENCIALISMO ¿O QUÉ?

En las condiciones y características de México, el poder Ejecutivo fuerte ha sido el único eficaz para mantener la estabilidad. La democratización del sistema político requiere de condiciones políticas estables más o menos prolongadas; en las actuales circunstancias; sólo una

presidencia democrática y eficiente podrá garantizar índices de gobernabilidad suficientes en el camino hacia formas mejores y más satisfactorias de democracia. El argumento histórico y funcional más sólido del presidencialismo mexicano es el que acredita que un poder ejecutivo fuerte ha sido y es la condición necesaria para la estabilidad política del país. (72) Podemos como explica el maestro Diego Valadés discutir e implementar rasgos del parlamentarismo. Pero no adoptar la base del mismo que se contrapone a la historia constitucional de México. Que no obedece a las aspiraciones del pueblo y que pondría en riesgo la estabilidad política de la nación. La corona de Jiquilpan, los intentos Lázaro y Cuauhtémoc Júnior o el primer ministro Muñoz Ledo, no son parte más que de una soberbia fuera de órbita o en el mejor de los casos, no son más que bromas pesadas. Para reforzar la tesis del presidencialismo sigamos a Valadés en su exposición "...La estabilidad que el sistema presidencial ofrece, reside en la certidumbre que inspira por la unidad de mando, por la homogeneidad programática de gobierno y por la duración exacta del mando asignado." En nuestro país el propósito en los últimos años ha sido el tendiente a afianzar la división de poderes y a lograr un equilibrio de los mismos. Si hay un dogma en el sistema de gobierno en México es precisamente el de la división de Poderes; es la Santísima Trinidad llevada al constitucionalismo. La primera incongruencia de los Transiciólogos, es que defienden la división de poderes, pero al mismo tiempo se manifiestan por la promoción de un parlamentarismo; sistema en el cual el Ejecutivo y el Legislativo están controlados por un mismo partido o coalición. Mas aún, esos mismos Transiciólogos han promovido la separación del gobierno con el partido que los llevó al poder. Pero en el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sistema que promueven la relación partido gobierno es íntima e indisoluble. Al respecto el maestro Valadés señaló, "El sistema parlamentario supone una fuerte relación entre el partido y el gobierno, al punto que el liderazgo de ambos coinciden en la misma persona. Una simbiosis de ese género iría exactamente en contra de cuanto se ha venido demandando como parte del cambio político en México".(73) Los cambios no deben de ser saltos al vacío ni deben ser movidos por afanes de aniquilamiento a toda costa. Que quede claro, desde distintos ángulos se han mermado los pilares del sistema y no se han planteado sustituciones coherentes a esos basamentos. Estamos ante un PRI cacheteado e injustamente tratado por la opinión pública; partido que quíerese o no, aceptarse o no, es el Instituto que paradójicamente ha propiciado y encabezado la reforma de estado; Un Ejecutivo ridiculizado y limitado por un ensobrecido bloque, Ejecutivo que ha impulsado la reforma y ha garantizado las libertades públicas; una Constitución puesta en tela de juicio; un sistema de gobierno vapuleado y considerado como el generador de todos los males; un sistema electoral con mínimos de credibilidad; un sistema económico bloqueado y una paz social sostenida con alfileres. Desde distintos frentes y flancos el sistema es denostado. Los transiciónólogos hablan pomposamente de democratización, como si México estuviera saliendo de un militarismo tipo latinoamérica o un totalitarismo al estilo de la Europa del este. Se ataca al presidencialismo, más por agredir a un partido que por cuestionar un sistema de gobierno. El presidencialismo acotado que queremos consolidar (en una primera etapa), debe ser como -hemos dicho- un presidencialismo democrático. Pero ¿cuales son las características de los regímenes propiamente democráticos? el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

polítologo Halan Aria -siguiendo a Juan Linz - se basa en tres criterios fundamentales: (48)

- 1.- El pluralismo político e ideológico.
- 2.- La competencia electoral inter partidista y
- 3.- Las condiciones para la alternancia en el poder.

De esta manera, la definición del régimen como democrático no depende de un resultado electoral, sino en que efectivamente existan las condiciones de posibilidad de tal alternancia. Giovanni Sartori ha dicho sobre México "México se encuentra en período de transición. ¿A dónde va? a mi parecer, no tendría mucho sentido que México adoptara unas formas democráticas que por doquier han demostrado estar muy expuestas al fracaso". Tal apunte debería ceñir a todos los "Transiciólogos" que desean "inventar" un país, que quieren un parlamentarismo o un semiparlamentarismo, porque suena a "europeo" porque parece "moderno" o quizá por pretender beneficios inmediatos propios. Estudiemos con profundidad a Sartori para despejar dudas y esclarecer el rumbo. Coincidimos con Sartori en cuanto que el presidencialismo impotente debe considerar su transformación, diferimos obviamente en las propuestas, él sugiere en lo general un sistema semipresidencial como alternativa y/o consecuencia de un presidencialismo exacerbado, o bien para el caso de México expone que sería mejor un sistema de presidencialismo intermitente. De lo anterior se desprende que el sistema parlamentario no es mejor ni más democrático, ni auxilia a conseguir un más adecuado equilibrio entre los poderes, ni ayuda más a la gobernabilidad de un país que el presidencial, y que estos sistemas funcionan, con la misma Constitución, en forma muy diferente, de acuerdo con el sistema de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

partidos y electoral existentes en cada país. El sistema de gobierno responde a factores y hechos políticos de cada Estado – aun que hay factores comunes-, a su evolución y madurez políticas, a sus costumbres constitucionales. No hay en este aspecto, reitero, "recetas", sino que hay que ser muy cuidadosos para que el sistema de gobierno sea acorde con las necesidades reales del país. Los principios generales de un sistema político deben ser afinados, ajustados, reformados e innovados de acuerdo con las realidades, necesidades políticas de la comunidad. Estoy de acuerdo para México con la corriente de pensamiento que representan, en nuestro país la transición debe ser de un sistema presidencial a otro sistema presidencial, pero reformado o renovado. Con base en reflexiones e ideas propias y en las expuestas por diversos autores, las razones de mi postura y proposiciones para alcanzar el sistema presidencial renovado y reformado en el cual existe un equilibrio de los órganos del poder que los pesos y los contrapesos constitucionales funcionen correctamente y que el sistema de partidos y electoral fortalezca al sistema político, para que continúe nuestra evolución democrática y el tránsito a un sistema político, que elimine vicios y errores de décadas que han tenido como consecuencia un régimen autoritario, con algunos elementos democráticos cuyo eje y columna vertebral ha sido el presidente de la República.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sartori hace la distinción entre un sistema presidencial y uno semipresidencial.

El denominador común del presidencialismo y del semipresidencialismo es un Presidente electo popularmente, o al menos, un Presidente que no es electo en y por el Parlamento. Pero más allá de esta base común las dos formas se alejan radicalmente la una de la otra, porque el semipresidencialismo es "semi" precisamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una figura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual. En los sistemas presidenciales, el Presidente está protegido y aislado de la interferencia Parlamentaria por el principio de la división de poderes. En cambio es el sistema semipresidencialista funciona basado en el poder compartido: El Presidente debe compartir el poder con un Primer Ministro; a su vez, el Primer Ministro debe conseguir un apoyo Parlamentario continuo.

De esta manera Giovanni Sartori estipula las siguientes características, como parte de un sistema semipresidencial:

1. - El jefe de Estado (el Presidente) es elegido por el voto popular ya sea directa o indirectamente para un período predeterminado en el cargo.
 - 2.- El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un Primer Ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son: El Presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.
- a) De la otra parte, el Primer Ministro y su gabinete son independientes

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a) De la otra parte, el Primer Ministro y su gabinete son independientes del Presidente porque dependen del parlamento. ; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.

b) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el "potencial de autonomía" de cada unidad competente del Ejecutivo subsista. Sartori dice que el semipresidencialismo es mejor que el presidencialismo porque el primero puede enfrentar mejor a las mayorías divididas que el segundo; no niego que acota "no niego que el presidencialismo es un sistema algo frágil". E incluso, al explicar su "teoría de los motores" (como le podríamos denominar) especifica que: El presidencialismo y el parlamentarismo son mecanismos impulsados por un sólo motor.

c) En el primer sistema el motor es el Presidente, en el segundo lo es el Parlamento. Con mucha frecuencia el motor presidencial falla al bajar a las intersecciones parlamentarias, en tanto que el parlamentario no tiene la potencia suficiente en el ascenso, la función de gobernar. En cambio, el semipresidencialismo es un sistema con dos motores. Sin embargo, como los dos funcionan simultáneamente ¿Qué pasa si empiezan a impulsar en direcciones opuestas y van el uno contra el otro? Aunque el sistema francés ha podido manejar el gobierno dividido, no puede descartarse el riesgo de tener dos motores que vayan en distintas direcciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SE ELABORARON 3 CUADROS ESTRUCTURALES

1. - A todo parlamento recién elegido se le permite votar para elegir a un gobierno si la legislatura dura cuatro años. Esto significa que bajo su primer o sus dos primeros gobiernos, el sistema político funcionará según las reglas normales del parlamentarismo normal.

2. - Si y cuando los gobiernos que han funcionado con el método parlamentario fracasan, entonces se cambia a un "fuerte" mecanismo presidencial por el resto del periodo de la legislatura.

Esto implica que el Presidente es también el jefe del gobierno, nombra y destituye a su discreción a los miembros del gabinete, y que el gobierno no está sujeto a un voto de confianza ni puede ser destituido por el Parlamento. Por el contrario, y de igual manera, ahora, el papel del parlamento se reduce al control.

3. -Se elige al Presidente directa o indirectamente por una mayoría absoluta del voto popular, su periodo coincide con la duración del Parlamento (cuatro o cinco años), y puede ser legislado sin limite de termino. Como ven las anotaciones de Sartori son sumamente interesantes e innovadoras; empero, no coincido en que el mejor camino para México sea un presidencialismo intermitente como lo llama Sartori, ya que estaríamos supeditados a una mayor inestabilidad que la existente. Por ello nuestra propuesta fundamental es transitar y consolidar un presidencialismo acotado y democrático, para después repensar el modelo (todo es factible) y quizás muchos de los matices parlamentarios sean incrustados con posterioridad en nuestra Constitución para configurar un mejor sistema de gobierno. Para llegar a un pleno presidencialismo acotado y democrático, se han dado

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

grandes pasos: Un moderno sistema electoral, un competitivo sistemas de partidos, un fortalecimiento del Poder Judicial, un pluralismo en el Poder Legislativo, un avance en el federalismo democrático mejor sistema de limitaciones al uso y (abuso) del poder, un mayor control y revisión del ejercicio del poder de los ciudadanos y de los medios de comunicación etc. Sin duda, el proceso democrático no tiene reversa y debemos seguir avanzando en la ruta trazada. Aunado a todas las propuestas que podemos hacer para caminar en ese sentido, para hacer un cambio responsable diría Luis Donaldo Colosio; consideremos pertinente tener en cuenta algunas de las "reglas" que sugiere Robert Dahl, tener siempre en cuenta las diversas etapas de transición.

1. No puede esperarse que los contendientes en una situación conflictiva se toleren mutuamente si uno de ellos cree que transigir con el otro le ocasionará su propia destrucción o le infringirá graves sufrimientos.

2. Las probabilidades de aplicar la tolerancia aumentan cuando los

3. grupos no esperan lesionarse serfa y mutuamente.

4.- De forma que el precio de la tolerancia puede disminuir si se conceden garantías mutuas y eficaces contra la destrucción, la coacción extrema o el castigo riguroso.

5.- De aquí que la estrategia de la liberalización exija la búsqueda de tales garantías.

6. - Al abatirse las barreras que impiden el debate público y la participación surgen nuevos intereses y demandas que hasta ese momento eran totalmente desconocidos para el gobierno. A fin de que la participación y el debate público sean efectivos, hay que aumentar la

autoridad de las instituciones políticas a estos nuevos intereses y demandas. Pero, para reducir la posibilidad del inmovilismo y del bloqueo, el Ejecutivo debe conservar en sus manos el poder suficiente que le permita emprender una acción rápida y decisiva, especialmente en las situaciones de emergencia. De manera que el Ejecutivo debe poseer tanta autoridad que, en un sentido realista, sobrepase la capacidad restrictiva de las mayorías transitorias del Parlamento, pero no alcance a influir en las condiciones duraderas y de cierta entidad, que sean mayoritaria o minoritaria.

7. - Puesto que el precio de la tolerancia sube con la fragmentación excesiva de los partidos políticos, la estrategia de liberalización exige la búsqueda de un sistema de partidos que impida su multiplicidad, peligrosa. (Por ello proponemos un "umbral" o barrera mayor para la admisión o participación de partidos en la contienda electoral, que podría ser del 4%. Aun así estaría muy por debajo del "umbral" de Turquía que es del 10% o Grecia que ha llegado a tener hasta el 15%. España tiene una barrera del 4% y Argentina del 3%. La nuestra a lo más que ha llegado es al 2.3 % actualmente la barrera en el país es del 1.5%).

8. - Puesto que las instituciones representativas de los niveles inferiores hasta cierto punto autónomo pueden brindar a la oposición la oportunidad de obtener los resortes políticos, contribuir a formar divisiones lo que traería como consecuencia, el entrenamiento en el arte de dirigir los gobiernos representativos.

D.- LA INSTITUCION PRESIDENCIAL: EJE DEL CAMBIO

El politólogo Alan Arias ha señalado puntualmente que:

"...El punto nodal en el que se puede expresar cabalmente el éxito del proceso de liberalización del régimen no es, pues, la derrota del partido en el gobierno, sino el diseño, la construcción y la implementación de una presidencia democrática. Esto es un régimen presidencial dotado de legitimidad electoral indisputable, con atribuciones legales disminuidas y, por supuesto, sin poderes discrecionales. La acción del poder Ejecutivo en los próximos años debe estar consciente y deliberadamente orientada a lograr una mayor definición y distribución de los ámbitos de competencia entre los distintos poderes públicos y los diversos ordenes del gobierno. Las reformas por venir deben apuntar a la institucionalización de una presidencia democrática, donde el ejercicio de las funciones del Ejecutivo se entiendan como poder político sujeto a las Leyes del Estado y por ellas limitado, respetuoso de la división de poderes, atento y comprometido con el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial, promotor de un Federalismo renovado, equitativo y eficiente, y obligado a rendir cuentas a los ciudadanos y sus representantes". Son un asunto decisivo para la democratización del poder en México. Las modalidades del mecanismo sucesorio presidencial constituyen la clave para culminar la consolidación de la presidencia democrática, y con ello, coronar exitosamente el proceso de liberalización del régimen. Sin duda la propia institución presidencial, jugará un papel importante en el cambio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y en la consolidación ulterior de un sistema de gobierno acotado; es vital la participación de esta institución, como eje para lograr los acuerdos que conducen a un nuevo conjunto de reglas del juego. La función del Presidente de la República en un régimen como el nuestro, que se ha caracterizado por ser la "piedra angular" "el vértice de la pirámide" "es trascendental, ya que finalmente los cacicazgos y obstáculos al cambio sólo podrían -en muchas ocasiones- paradójicamente, ser superados por el poder presidencial. Por ello Krauze ha invitado al Presidente a asumir plenamente "su poder" esto es democratizarlo. Krauze señala como argumento "lo que se requiere son actos de coherencia y firmeza histórica contra esos Caciques y sus guardias blancas en Estados y Municipios. Finalmente el presidente Zedillo ha mostrado una voluntad de cambio y al cambio, ha ejercido un poder "moderadamente" sin recurrir (salvo excepciones, que señalamos más adelante) a facultades meta constitucionales. Así, en su primer informe de gobierno dijo: "...En el marco de la Constitución, estoy decidido a impulsar una nueva relación entre los poderes que asegure un equilibrio claro y efectivo." De parte del ejecutivo, esa Constitución debe partir de un ejercicio de la presidencia siempre apegado a la ley, que haga uso exclusivamente de las facultades que ésta confiere y sujetando todos sus actos al escrutinio ciudadano. Además a un periódico de circulación nacional le declaró: "el presidencialismo que ejerzo desde el 1 de enero de 1995 es uno que está mejor acotado y equilibrado por los otros poderes de la Unión. Quienes no alcanzan a entender ésto, revelan su nostalgia por el autoritarismo que es la medida de sus prácticas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Empero, quizás atendiendo a los que le han solicitado un ejercicio del poder presidencial para no dar lugar al caciquismo regional o a la impunidad incluso, el "poder" de la presidencia con Zedillo, se ha mostrado en los siguientes casos:

- "...1. - La remoción de los gobernadores de Chiapas, primero Eduardo Robledo Rincón y luego Julio César Ruiz.
- 2.- Las intentonas en enero de 1995 de remover al Gobernador de Tabasco Roberto Madrazo Pintado.
- 3.- La remoción del Gobernador de Guerrero Rubén Figueroa Alcocer.
4. - La remoción del Gobernador de Nuevo León Sócrates Rizo.
5. - La remoción del Gobernador de Morelos Carrillo Olea.
- 6 - La resolución extralegal del conflicto post-electoral de Huejotzingo, Puebla."⁽⁴³⁾

43. - González Sandoval Juan Pablo, Los límites rotos. Editorial Océano. México DF 1995 P. 376

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

E- ANALISIS DE ASPECTOS CONCRETOS DE LA REFORMA DE ESTADO QUE INFLUIRA EN LA CONSOLIDACION DE UN PRESIDENCIALISMO ACOTADO Y DEMOCRATICO.

1- LIMITACIONES AL PODER DEL PRESIDENTE.

Sin duda la mejor limitación es la de un efectivo sistema de casos y contrapesos; la ineficacia de un sistema de esta naturaleza condujo a la concentración del poder en manos del ejecutivo. Una división real de poderes es sin duda el camino correcto. Tal división se consolida con el fortalecimiento de los poderes judicial y legislativo. Este último con la pluralidad ganada en 1997 parece encaminarse a constituirse en un efectivo poder y en consecuencia garantizar un equilibrio de poderes. Fue un acierto - es inobjetable- del presidente Zedillo impulsar el proceso democrático, proceso que cristalizó en una Cámara de Diputados dominada por un bloque antipriista. Al respecto Manuel Villa, acertadamente señaló "se argumenta que el Ejecutivo gana legitimidad, pero perdió poder. Sin embargo, debemos considerar que el del poder, ya no es un juego de suma cero, donde uno pierde el otro lo gana. Eso sólo ocurre en un sistema cerrado y excluyente. Jaime Cardenas subraya que de entre los controles más destacables habría que enumerar los que provienen del propio poder Ejecutivo, los que se intentan provengan del poder Legislativo y Judicial, así como los que se derivarían de un federalismo real. Dice que los que son resultado de una conciencia de autocontrol los podemos ilustrar con las siguientes instituciones: "la creación de las Secretaría de la contraloría a finales de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1982, el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, el llamado sistema de planeación democrática, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la regulación de delitos electorales cometidos por funcionarios públicos. Los que nacen del poder Legislativo tienen que ver con facultades muy disminuidas (el control económico y hacendario del poder legislativo nacional) y con intervención del Senado o de la Cámara de Diputados para la ratificación de ciertos funcionarios públicos. En cuanto a las referidas al poder Judicial, se traducen en una paulatina independencia de éste en la década de los ochenta, proceso que aun continúa. Finalmente, también en los años ochenta se inicia un proceso de respeto y fortalecimiento al municipio y a los Estados.

El Jurista Carpizo señala como limitaciones al poder del Presidente el juicio político de responsabilidad y demás controles del Congreso como:

1. - El poder de la bolsa (presupuesto)
2. - La ratificación de determinados actos.
- 3.- Las sesiones extraordinario
- 4.- Las facultades implícitas

Uno de los principales frenos, es sin duda la propia moderación en el ejercicio del poder, no obstante además podemos señalar las siguientes limitaciones

"... 1. - El tiempo. El periodo del presidente dura seis años y es constitucionalmente imposible que se pueda reelegir. En este sentido nosotros diríamos más allá, solicitar la reducción a 4 años, tal como lo prescribía la constitución de 1917. Con ello se garantizaría la gobernabilidad. Los partidos y los ciudadanos estarían más inmersos en los procesos electorales y la posibilidad de estar fuera del poder sería corta, ante un periodo ágil. Quizá como en E.U., sea necesario repensar

la reelección en un esquema de esta naturaleza (período de 4 años) ya que como diría Sartori "Los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados a un buen presidente es un grave desperdicio." Tal reelección sería sólo por una ocasión y en un período inmediato. No obstante, por el momento solo será oportuno para garantizar el interés en las contiendas electorales democráticas, reducir El período a 4 años. el debate sobre la reelección del ejecutivo (de negro historial en nuestro país) será posterior."

44- Rubio, Luis, *Alternativas para el futuro*. Editorial CIDAC
México D.F. 1990 P. 21.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

REFLEXIONES FINALES

Cambios, enormes cambios son lo que hemos visto a todo lo largo de la historia de México hasta nuestros días, transformaciones importantes que atañen no sólo a los partidos políticos sino al régimen presidencialista mexicano. No es un vuelo sin escalas del "dedazo" a la democracia. Con el crecimiento de la oposición a partir de 1988, el "dedazo" ya había perdido buena parte de su eficacia como instrumento para permitir que el Presidente en turno diera la última palabra en el nombramiento de su sucesor, amparado en el pretexto de mantener cohesionado al partido. Tampoco es la culminación de la transición a la democracia. Es nada más pero nada menos, un acercamiento a la validación del voto como forma de expresión de la voluntad social de cambio, paso al que no hay que escatimarle el reconocimiento de que es el mayor que se ha dado desde la primera reforma electoral, allá en 1977. Validar el voto desde la selección del candidato del partido del gobierno no es poca cosa; Es la fundación de una base diferente de legitimidad del régimen. La gobernabilidad autoritaria del sistema mexicano nunca se ha legitimado en procesos electorales; lo hacía basado en tres factores ya desaparecidos: en su precedencia del pacto social emanado de la Revolución, en las reformas que conformaran las nuevas clases sociales de los años 1934 a los 40's y en un crecimiento económico que permitió y alentó la movilidad social hasta finales de la década de los setenta. Ningún pensador independiente avalaría la tesis de que vivimos ya en la era democrática, simplemente porque hay procesos electorales competidos,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aunque el dinamismo del proceso político es innegable. Si comparamos la transición mexicana con las que se han dado en otro país durante las últimas dos décadas y por las cuales, regimenes autoritarios han sido sustituidos por estructuras modernas y democráticas, tenemos que llegar a las conclusión de que México no ha llegado a vivir todavía este proceso. Las transiciones contemporáneas se caracterizan al menos por cuatro elementos: 1) son rápidos 2) son radicales, es decir, implican la ruptura y demolición de una organización política y su sustitución por una nueva, 3) incluyen un acuerdo fundamental entre todos los protagonistas políticos importantes (que por lo general incluyen un acuerdo fundamental entre todos los protagonistas políticos importantes (que por lo general incluye una formula de reconciliación general) 4) se expresan en una gran reforma Jurídica del Estado. Ninguna de estas condiciones se ha alcanzado en México. ¿Qué panorama nos espera? ¿Qué desenlace tendrá esta transformación política de los últimos años? Parece imposible que el Presidente propicie un pacto para la reforma del Estado en lo que resta del sexenio. Incluso es dudoso que autorice una nueva reforma electoral a fondo. Una coalición opositora es imposible con la legislación actual. Un pacto entre PAN y PRD y otros actores para garantizar la alternancia, gane quien gane, es difícil más no imposible y se está trabajando en ella. Un pronóstico realista es que si no surge un problema social explosivo, como son una nueva crisis económica, brotes de insurrección, asesinatos políticos, etc., es probable que la vida pública fluya hasta las elecciones del año próximo y luego hasta el cambio de poderes. Quizá el tema de la transición reaparezca, pero será en un escenario aún más complejo que el actual. Es casi seguro

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que ningún partido político ganará por mayoría absoluta las elecciones presidenciales y que tampoco tendrá el control de alguna de las cámaras federales, lo cual hace pensar en una presidencia débil y en un Congreso dividido. No será fácil revertir el proceso de decadencia política y encausar una verdadera transición. Quizá sería necesario un colapso devastador en la economía o el surgimiento de personajes con talento, visión y patriotismo extraordinarios, quienes conduzcan el estado mexicanos partir del primero de diciembre del 2000. Nada de esto se ve en el horizonte.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

PRIMERA.- El presidencialismo en México se entiende no sólo por la preponderancia del Ejecutivo respecto de los otros dos poderes Legislativo y Judicial o por la centralización, sino además, por la creación y éxito de un partido corporativo aglutinador de masas y forjador de esperanzas, un instituto político, que debido a un alargado ejercicio del poder, ha mostrado un evidente desgaste; el elemento para el nuevo presidencialismo (el presidencialismo acotado) que sustituya la columna indiscutible del presidencialismo "típico mexicano" debe ser afortunadamente así como está siendo ya, en los últimos años del régimen anterior moderno y eficaz sistema de partidos. Aunque no hay que dejar de tomar en cuenta que, a dos años de la elección del dos de julio de 2000, gobierna la incertidumbre. Hay más dudas en relación a lo que está ocurriendo, que ganas de tomar riesgos de cara al futuro.

SEGUNDA.- Un presidencialismo acotado, resulta ser el sistema de gobierno más adecuado para México. Los nuevos tiempos, hoy más que nunca, aunque suene a retórica, exigen una conducción ejecutiva vigorosa, ágil y fresca, ante la vasta, compleja, ininterrumpida y cambiante problemática; sistema en el que los poderes sean equilibrados y estén eficaz y eficientemente controlados entre sí, pero sobre todo, un sistema en el que los poderes sean revisados y controlados por la propia ciudadanía. Lo que procede es una reforma del gobierno que permita, en las nuevas condiciones, garantizar la vigencia de las libertades democráticas, el ejercicio pleno de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

derechos sociales, la rectoría del Estado sobre la vida económica del país. Una reforma al gobierno sin que el acotamiento al Ejecutivo implique dejarlo inerte y carente de fuerza política y constitucional. Una reforma del gobierno comprende al Ejecutivo y Legislativo — que por supuesto fortalezca al Congreso de la Unión. Esto es algo urgente que se debe llevar al cabo. Así mismo se deben tener mayores atribuciones para contribuir a hacer efectivos los derechos sociales y garantizar la vigencia de la Constitución. Debe también, el Ejecutivo, disponer de una capacidad técnica mayor y mejor, preámbulo de la consolidación de su independencia. Esa independencia del poder Legislativo es hoy una realidad pero hemos de ampliarla y fortalecerla. Lo anterior supone una verdadera reforma del marco jurídico con arreglo al cual se rigen las cámaras de Diputados y Senadores. Supone también, la obligación de los legisladores de rendir cuentas claras a sus representados y, al mismo tiempo, dotarlos de los apoyos indispensables para ejercer su función legislativa con oportunidad, prontitud y eficacia política, como lo demanda la nación. A las comisiones legislativas hay que dotarlas de mejores condiciones para el desempeño de sus tareas; otorgarles mayor fuerza y garantizar su plena eficacia técnica.

TERCERA.- El Presidencialismo denominado por Giraud "El régimen del Nuevo Mundo" desde que fue creado (por los constituyentes de Filadelfia) hasta nuestros días, se han dado cambios importantes, hoy el Presidente de la República tiene más limitaciones que antes, y los partidos políticos con sus fracciones parlamentarias tienen más libertad de expresión y más espacios en los medios de comunicación, por eso,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resulta absurdo ver al Presidente de la República conducirse como un Presidente todo poderoso, es difícil reconocer que el gobierno se encuentra dividido y que el cambio y la alternancia se refiera al dos de julio de 2000, sin reparar que tres años atrás hubo otra elección que también resultó determinante en el cambio del régimen político en 1997, la pérdida de la mayoría absoluta priísta en la Cámara de Diputados, constituyó un cambio que no se ha dimensionado en su propia dimensión constituyo un cambio que no se ha dimensionado en su justa proporción.

CUARTA.- La utilización de las llamadas facultades metaconstitucionales no dependió exclusivamente del presidencialismo de la República, sino de la obediencia del conjunto de dirigentes y líderes asociados o vinculados al poder, de las formas de actuación de la clase política y de la pasividad e indolencia de la sociedad en su conjunto. En la medida en que el ejercicio del poder se desenvuelve con contrapesos, pero sobre todo, en la medida en que haya una clase política concientizada, unos medios de comunicación objetivos y comprometidos, una ciudadanía dispuesta a regular el ejercicio del poder... porque las facultades metaconstitucionales desarrolladas por el Presidente de la República manipulaban un aparato ideológico que disfrazaba sus errores, encubría sus vicios y sobreestimaba sus logros. Las voces disidentes no tenían canales de expresión, en el mejor de los casos eran toleradas en espacios reducidos, falseando así una supuesta apertura; afortunadamente algunas de esas facultades ya forman parte del pasado o por lo menos se le han limitado debido a la alternancia de los partidos políticos en el poder.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

QUINTA.- Sin duda para garantizar la estabilidad política de la nación y la buena marcha de nuestro sistema de gobierno queremos de una institución presidencial fuerte, pero al mismo tiempo controlada y controlable ya que en el ámbito nacional, el esquema, debe estar configurado y contar con los elementos idóneos, para que, el sistema de gobierno (Presidencialismo Acotado) garantice que la persona (gobernante) le haga el menor daño posible al sistema político y al sistema social en su conjunto. Dando un equilibrio de los poderes para desarrollar un cambio prudente y seguro. Sin embargo, si el gobierno y los partidos políticos no reconocen el peligro al que se acercan e insisten en dejar de atender sus problemas, que no se quejen cuando la desesperación social obligue a la ciudadanía a abandonar los canales institucionales de participación a dos años del dos de julio de 2000. No hay que festejar. Se dio la alternancia no la alternativa. Se fortaleció la democracia electoral y el escamoteó la democracia gubernamental.

SEXTA : La Constitución requiere reformas y adiciones. Sin embargo, también, es clara desde el ángulo de la técnica, desde el punto de vista de la política y, sobre todo, desde el escorzo de la historia, la posibilidad de formular y pactar otra Carta Magna. Ya se sabe; ninguna institución del Estado tiene facultades para convocar a un Congreso Constituyente. Somos una República Ella es representativa. Es democrática. Es federal. Esas categorías constitucionales definen la esencia y la estructura del Estado mexicano. Me he referido a decisiones políticas fundamentales, también definida en los textos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo.
"A la Sombra de la Revolución Mexicana"
Editorial Cal y Arena. Novena Edición. México D.F. 1993.
- 2.- Andrade Sánchez, Eduardo.
"La Reforma Política de 1996"
Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
México D.F. 1996.
3. - Cardanes Gracia, Jaime.
"Transición Política de la Reforma Constitucional en México"
Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
México D.F. 1994.
4. - Carpizo, Jorge.
"El Presidencialismo en México"
Editorial Siglo XXI, décima tercera Edición. México D.F. 1996.
- 5.- Córdoba, Amaldo.
"La Formación del Poder Político en México "
Editorial Era. México, D.F. 1992.
6. - Cosío, Villegas, Daniel.
"El Sistema Político Mexicano"
Editorial Joaquín Mortis. México D.F. 1972.
- 7.- Dahl, Robert.
"La Poliarquía"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Editorial Red Iberoamericana. México D.F. 1993.

8.- Fix Zamudio Héctor y Cosío Díaz, José Ramón.
"El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano"
Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1995.

9.- González Casanova, Pablo.
"La Democracia en México"
Editorial Era. Segunda edición. México D. F. 1997.

10. - González Sandoval, Juan Pablo y González Grax Jaime.
(Coordinadores) "Los Límites, rotos, Anuario Político"
Editorial Océano. México D.F. 1995.

11. - Krauze, Enrique.
"Tiempo Contado"
Editorial Océano. México D.F. 1996.

12. - López Villafañe, Víctor.
"La Formación del Sistema Político"
Editorial Siglo XXI , tercera Edición. México D.F.1993.

13. - Medina Peña, Luis.
"Hacia el Nuevo Estado"
Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1994.

14. - Meyer, Lorenzo.
"Liberalismo Autoritario, las contradicciones del sistema Político
Mexicano" Editorial Océano México D.F. 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

15. - Paoli Bolio, Francisco José.
"Memorial del Futuro". Editorial Océano. México. D.F. 1996.
16. - Orvañanos, Francisco,
(Coordinadores) "México Dialogo entre Generaciones"
Editorial Océano México D.F. 1996.
17. - Rabasa, Emilio O.
"Historia de las Constituciones Mexicanas"
Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
México, D.F. 1997.
18. - Sánchez, Susarrey, Jaime.
"La Transición Incierta"
Editorial Vuelta. México. D.F. 1991.
19. - Sartori, Giovanni.
"Ingeniería Constitucional Comparada"
Editorial Fondo de Cultura Económica: México D.F. 1994.
20. - Varios Autores.
"El Sistema Presidencial Mexicano"
Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicos de la UNAM.
México D.F. 1998.
21. - Varios Autores.
"Reforma del Sistema Político Mexicano"
Editorial Diana. México. D.F. 1990.
22. - Villa Aguilera, Manuel.
"La Institución Presidencial".

Editorial Miguel A. Porrúa. México D.F. 1987.

23.- García Clock, Rubén R.
"Tripartidismo y nueva geografía electoral" en el
Cotidiano Núm. 65. UNAM,
Azcapotzalco, México.

24.- Iturriaga, José. "Los Presidentes y las elecciones en México
"Ciencias Políticas y Sociales,
México, año IV núm. 11-12, 1958.

25.- Marco Jurídico del Congreso de los
Estados Unidos Mexicanos,
Diciembre del 2000, Ed. realizada por
la Cámara de Diputados Constitución
Política de los Estados Unidos.

26.- Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos TOMO II
Poder Judicial de la Federación Consejo de la
Judicatura Federal Universidad Autónoma
de México.

27.- García, Pelayo. Manuel. "Derecho
Constitucional Comparado" Madrid, Revista
de Occidente. 1964.

28.- Miguel Juan "Por la Gracia del Señor
Presidente" México: la mentira, México. Editorial
Asociados 1977.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

29.- Smith H. Peter "La movilidad, Política en el México Contemporáneo, en Lecturas de Política mexicana, México. el Colegio de México 1977.

30.- Wozzek, Miguel s. "Antecedentes e instrumentos de la planeación económica y social de México: siglo XXI. 1974.

31.- Ruiz Massieu, José, Francisco "Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública. Ley Orgánica de la Administración pública Federal.

32.- Carpizo, Jorge "Nuevos Estudios Constitucionales" Ed. Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN