

CAPÍTULO IV

LA FORMA DE GOBIERNO MEXICANA (SISTEMA PRESIDENCIAL)

1. El Poder Ejecutivo. Configuración	129
2. La separación de poderes	146
3. El presidencialismo y el proyecto nacional	158
4. Presente y futuro del presidencialismo mexicano	161

CAPÍTULO IV

LA FORMA DE GOBIERNO MEXICANA (SISTEMA PRESIDENCIAL)

1. *El Poder Ejecutivo. Configuración*

Cuando se abordó el estudio de la forma de gobierno del Estado federal sostuve que era incorrecto considerar al sistema presidencial como una forma de gobierno; que de acuerdo con la historia constitucional habría que considerar como tal a la República. Expuse las razones de esa aseveración. También se dijo que, por lo general, en un régimen de tipo republicano el sistema de gobierno o disposición orgánica de gobierno de ese régimen había sido por antonomasia el sistema presidencial, porque en este órgano confluye la mayor influencia para ejercer el poder de gobierno, y por lo tanto, en el que se tiene la preeminencia de la vida política del país.²⁵⁰

Se afirmó, además, que la confusión (o más bien la identificación) de los términos se presentaba porque en la teoría constitucional suele asociarse el sistema presidencial con la forma de gobierno republicano, tal como se da en los Estados Unidos del norte, aunque, desde luego, procuré establecer, que esto tampoco es exacto y anoté los argumentos al respecto.²⁵¹

Hecha esta aclaración, se procederá a describir la conformación del Poder Ejecutivo centrando los comentarios en el titular de ese órgano, ya que la forma de gobierno que establece nuestra Constitución es la de una República (artículo 40), en la que el ejercicio del poder de gobierno como pivote de su forma recae, fundamentalmente, en el propio titular del Poder Ejecutivo llamado “presidente”, por lo que, para efectos de este estudio, se analizará su figura como sistema mas no como forma de gobierno. En síntesis, y de acuerdo con la nominación de este capítulo, se estará asociando el sistema con la forma de gobierno, sólo por razones semánticas y para facilidad del propio estudio.

Así, pues, el sistema presidencial lo tendremos que localizar en la Constitución norteamericana, en el momento en que fue establecida la división del ejercicio del poder, allá en aquel verano de 1787, y tomando en consideración que

250 *Vid. supra*, pp. 63 y ss.

251 *Vid. supra*, pp. 69 y ss.

el modelo de sistema presidencial estadounidense también fue inspirador del que se instituyó en nuestro país.

Muy interesante resulta para este tema la descripción que realiza James Mac Gregor, sobre la configuración de la presidencia, en los momentos en que se estaban gestando las características de este sistema en la Convención de ese año. Por lo tanto, he aquí sus comentarios:

Los constituyentes poseían un claro entendimiento del poder que requeriría el nuevo gobierno nacional (aun cuando no estaban seguros de hasta qué grado cederían el poder los antifederalistas). No abrigan dudas de que la nueva legislatura federal constituiría la maquinaria de la ley y del curso de acción a seguir. Supusieron, acertadamente, que el nuevo Poder Judicial federal mantendría, por lo menos, la suficiente autoridad sobre las ramas políticas para proteger su propia independencia. Pero los confundía la configuración del nuevo ejecutivo nacional. ¿Cómo podría elegirse al presidente? ¿Cuánto debería durar en su cargo? ¿Cuánto poder debía tener?

Los constituyentes se encontraron con un verdadero dilema al enfrentarse a estas preguntas, puesto que ni la práctica ni la teoría les eran de gran ayuda en este caso. Maquiavelo y una multitud de otros pensadores habían escrito abundantemente sobre los medios y ardidés de que se valían los príncipes, pero no de una manera que pudiera tener gran utilidad respecto al Poder Ejecutivo de una república representativa. Locke había predicado los derechos de las asambleas populares contra los reyes, mas había sido vago en cuanto a lugar de Ejecutivo en un sistema republicano. Había escrito respecto a una “prerrogativa” ejecutiva que cuanto más se estudia, más parece conceder al Ejecutivo un pozo casi insondable de poder. Las lecciones de la experiencia resultan también ambivalentes. Los líderes coloniales habían sufrido toda clase de intervenciones de los funcionarios ejecutivos, y de intimidaciones de toda clase por parte de los gobernadores reales y otros esbirros de la Corona (y los cuentos respecto a tales intervenciones tendían a agrandarse cuanto más se contaban;) pero, al mismo tiempo, muchos caudillos revolucionarios y posrevolucionarios anhelaban contar con gobernadores más poderosos que pudieran dominar las revoltosas asambleas estatales, así como con un Ejecutivo nacional que tuviera mayor poder, bajo los Artículos de la Confederación.

Sin embargo, existía un miembro de la convención constituyente que tenía una concepción definida del Poder Ejecutivo: Alexander Hamilton, lector asiduo de la Historia, especialmente clásica. Su experiencia personal como ayudante de campo del general George Washington, sus observaciones respecto a la conducción de los asuntos políticos en las colonias y en los estados, así como bajo los nuevos Artículos y, quizá lo más importante, su propia naturaleza pujante y dominadora, lo llevaron a escribir en su columna del *New York Packet*, en marzo de 1788, de que “la energía en el Ejecutivo es una característica primordial para la definición de un buen gobierno”; es esencial para la protección de la comunidad contra ataques extranjeros; no es menos esencial para la firme administración de las leyes, para la protección de la propiedad en contra de las combinaciones irregulares y poderosas que a veces interrumpen el curso ordinario de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y asaltos de la ambición, de la facción y

de la anarquía. Un Poder Ejecutivo vacilante, representaba una vacilante ejecución del gobierno, y un gobierno mal ejecutado. No obstante lo que fuera en teoría, en la práctica debía resultar un mal gobierno.

El 18 de junio de 1877 Hamilton se levantó en la convención constituyente de Filadelfia para “expresar mis opiniones sobre la mejor forma de gobierno, no como cosa accesible a nosotros, sino como modelo que debemos de tratar de seguir tanto como sea posible”. Durante cinco horas habló ante sus colegas, mientras James Madison y otros garrapateaban notas que nos han dado una perspectiva exacta de las actuaciones. Su modelo era realmente osado: Hamilton soñaba con una nación continental poderosa, y había abrigado entonces impensables ideas sobre la concentración de poder con el nuevo gobierno nacional. Tendría que despojar a los Estados de la mayor parte de sus facultades y convertirlos en apenas algo más que nuevos departamentos administrativos del nuevo gobierno nacional que mantendría su posición de por vida, y que contaría con la atribución de votar todas las leyes, hacer la guerra o la paz, previa consulta del Senado, preparar tratados de acuerdo con éste; pero dispondría por sí solo de la dirección de todas las operaciones militares: delegar embajadores y nombrar a todos los oficiales militares, así como perdonar a todos los ofensores, excepto por traición, a menos que fuera por consejo del Senado. Su objeto, dijo Hamilton, era unificar la fuerza pública con la seguridad individual.

Hamilton se daba cuenta del alcance y la audacia de sus propuestas. No estaba seguro de que pudiera establecerse un Ejecutivo sobre principios netamente republicanos, pero, decía: “Nuestra situación es peculiar; nos deja lugar para soñar conforme pensamos adecuadamente”. No obstante, el suyo era un sueño respecto a la fuerza y mecánica de un gobierno, mas no su propósito esencial.

Los delegados prontamente desecharon la atrevida propuesta de Hamilton de abolir los estados. Esto era teóricamente inconveniente y políticamente imposible; pero las atribuciones a la presidencia que surgieron en septiembre, como resultado de la labor de la convención, mostraron claramente la influencia de Hamilton y de los otros proponentes del Poder Ejecutivo. El nuevo presidente estaría en funciones únicamente durante su periodo de cuatro años, pero podría ser reelecto indefinidamente; sería elegido por los electores y no por la legislatura; contaría solo con un veto limitado sobre las medidas adoptadas por el Congreso; pero aun sería un veto sumamente importante; contaría con amplios poderes para la política extranjera y para la guerra. Quizá la más grande concesión que hizo a Hamilton la convención en el documento final consistió en dejar el Poder Ejecutivo y su forma de organización un tanto indefinidas, en comparación con la larga lista de poderes perfectamente específicos y la composición de dos cámaras del Congreso.

Es claro, pues, que el Poder Ejecutivo tendría que adoptar la configuración que le impartieron los primeros hombres que la ocuparon.²⁵²

De la lectura de los párrafos anteriores puede desprenderse lo siguiente:

1. Por una parte la importancia que se le concedía a un Poder Ejecutivo para la creación de un gobierno que impulsara a la nación hacia su consolidación como un país fuerte y vigoroso, y

²⁵² Cfr. Mac Gregor Burns, James, *Gobierno presidencial*, vers. esp. Rafael Quijano, México, Limusa Wiley, 1967. pp. 23 y ss.

2. La fortaleza y la energía, a través de amplios poderes, con que se le dotó desde un principio al titular del Poder Ejecutivo.

Lo anterior tiene relevancia en razón de que el titular del Poder Ejecutivo ha sido el eje alrededor del cual han girado casi todos los sistemas de gobierno, y de cuyo papel o actuación depende en mucho el éxito o fracaso tanto de la forma de gobierno como de la forma de Estado. A tal grado es esto cierto que, incluso, la propia personalidad del titular, a veces, ha jugado un papel determinante para la definición de un régimen según le haya impreso su carácter el presidente. Así ha sido en la mayoría de los países que han conformado las instituciones políticas de su régimen, y que han confiado a su gobierno el timón que debe dirigir la nave de la nación a buen éxito, sorteando los imprevistos problemas que depara el misterio que impone el mar de la sociedad entera. Es en ese órgano en el que recae siempre la esperanza que las sociedades tienen para que su país marche cada vez mejor; es en la actuación del titular del Poder Ejecutivo donde se ubica el termómetro que indica el progreso y el avance de los países, pero también con el que se mide su estancamiento y su fracaso.

Pero aun cuando algunos convencionistas mostraban su escepticismo con respecto a las facultades que pretendían dársele al presidente, puesto que podría convertirse en un “rey”, lo cierto fue que al final quedó investido de amplios poderes, con lo que se reafirmó que la convención aceptó casi en su totalidad el modelo de presidente que Hamilton proponía. La expansión que ha tenido el poder presidencial en los años subsiguientes mostró la efectividad del liderazgo que ejerció la institución presidencial sobre la sociedad de los Estados Unidos. Dos fuerzas acudieron a explicar claramente la consolidación del poder del presidente en aquel país:

Una de ellas consistió en un conjunto de desarrollos económicos que, combinados con las expectativas cambiantes del papel del gobierno, obligaron al gobierno federal a asumir nuevas responsabilidades. Los estados, con sus medios financieros limitados y arreglos gubernamentales anticuados, se vieron imposibilitados de lidiar con corporaciones que abarcaban a toda la nación: las uniones mercantiles, los problemas de transporte, conservación, etcétera. El gobierno federal avanzaba vacilante en un vacío político; y a pesar del esfuerzo del Congreso por colocar gran parte del poder regulador bajo comisiones federales “independientes”, la responsabilidad esencial inevitablemente recayó en la rama ejecutiva. La segunda gran fuerza expansionista la constituyeron las dos guerras mundiales. Sea que la guerra constituya el invernadero de la democracia o no, ciertamente sí lo es de la burocracia. Los empleos civiles en el gobierno federal llegaron a más del doble entre 1916 y 1918 y casi se cuadruplicaron entre 1940 y 1945.²⁵³

De todos modos, y considerando que el poder presidencial de que goza aquel país lo ha llevado a decisiones nacionales con las que se ha beneficiado el pueblo norteamericano, hoy en día no deja de preocupar a muchos estadounidenses el amplio poder concedido a un solo hombre. A ello obedeció, por ejemplo, que entre los años treinta y cincuenta, se crearan algunas comisiones a las que se les atribuyeron funciones tanto legislativas, administrativas y judiciales, con el propósito de limitar la acción presidencial. Sin embargo, quedan todavía la fuerza que hace valer el Congreso un tanto independiente, y una Corte que, aunque opositora al Poder Ejecutivo, lo ha fortalecido en no pocas de sus resoluciones. Como quiera que sea, puede decirse que en la nación norteamericana funciona con eficacia el equilibrio entre los poderes nacionales. Igualmente, la cooperación federal que opera entre la Unión y los estados particulares, lo mismo que entre estos,²⁵⁴ así como la preservación que se hace con el respeto a la máxima autonomía estadual, hacen que en los Estados Unidos se les considere actualmente dueños de una estabilidad jurídica y política envidiables.

En nuestro país, si se trata de pincelar un breve bosquejo sobre la evolución que el sistema presidencial ha tenido en territorio azteca, es necesario revisar los diversos documentos constitucionales que consagraron dicha institución. Así, la primera Constitución que estableció el sistema presidencial formalmente, siguiendo el modelo de la norteamericana, fue la Constitución de 1824, que en su artículo 74 expresamente decía: “Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. A diferencia del Ejecutivo unipersonal consagrado en esta Constitución, cabe decir que en diversos documentos constitucionales el Ejecutivo se estableció de diferente manera. En efecto, en la efímera Constitución de Apatzingán se dispuso la existencia de un Ejecutivo plural o colegiado compuesto de tres individuos. Su artículo 132 estableció:

Compondrán el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurren las cualidades expresadas en el artículo 52:²⁵⁵ serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestarán al Congreso.

También, al margen de disposiciones constitucionales, ciertos gobiernos provisionales se dieron a la tarea de establecer sus propios ejecutivos. En el caso del gobierno que sucedió a Iturbide; por ejemplo, el Ejecutivo se encomendó a tres personas, no así en los ensayos monárquicos del mismo Iturbide y de Maximiliano²⁵⁶ en los que se habló de un emperador. Salvo estas excepciones, en

²⁵⁴ Cfr. Lauvaux, Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, París, Pressers Universitaires de France, 1990, p. 202.

²⁵⁵ El artículo 52 establecía los requisitos para ser diputado al Congreso.

²⁵⁶ En 1822, con motivo de la aprobación del Reglamento Provisional Político del Imperio

los demás documentos constitucionales el Ejecutivo ha sido de carácter impersonal llamado presidente de la República, siendo al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno. Cabe aclarar que con respecto al Ejecutivo colegiado en México, al parecer no existe ningún antecedente en el continente, pues el Ejecutivo colegiado de Uruguay surgió a principios de este siglo y su influencia proviene de Suiza. Quizá una luz de esa posible influencia la pudiéramos encontrar igualmente en el continente europeo, precisamente en Francia, durante el periodo constitucional de 1795, en que sobrevino una reacción del Ejecutivo en contra de la supremacía de las Asambleas legislativas que se suscitó antes de la fecha señalada.²⁵⁷ Lo anterior tiene su explicación en la influencia que tuvieron las instituciones nacionales, pues a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el constitucionalismo francés se propagó por todo el orbe, de modo que algunas de sus disposiciones sirvieron de fuente de inspiración en la conformación de otros documentos constitucionales. Por otra parte, no es exacto afirmar que también la Constitución francesa de 1793²⁵⁸ haya servido de inspiración o influenciado al Ejecutivo colegiado de Apatzingán, pues en ese año no hubo una, sino dos Constituciones galas: la Constitución girondina (primeros meses de 1793) y la Constitución montagnarde (24 de junio de 1793). La primera no fue votada, y la segunda, aunque sí lo fue, ya no se pudo aplicar, pues fue suspendida ante el advenimiento de la proclamación del gobierno revolucionario, el 10 de octubre del mismo año.²⁵⁹ La turbulencia constitucional que se vivió en este periodo motivó que casi siguieran aplicando las disposiciones basadas en la Constitución de 1791, cuya organización del poder público resulta muy semejante a la establecida por la Constitución de Norteamérica en cuanto a la separación de poderes, pero un tanto diferente en cuanto a que el Poder Ejecutivo se reduce casi exclusivamente

Mexicano, por parte de la Junta Nacional Instituyente, se estableció un emperador como jefe supremo del Estado. El artículo 29 de dicho Reglamento decía: “El Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como, Jefe Supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tenga efecto”. Luego el artículo 10. del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano en abril de 1865, rezaba: “La forma de gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico.”

257 El artículo 132 de la Constitución francesa de 1795 dispuso: “Le pouvoir exécutif est délégué à un directoire de cinq membres nommé par le corps législatif”. Luego, el 137 de la misma Carta agregaba: “Il est renouvelé partiellement par lection d’un nouveau membre chaque année”. *Cfr.*, Hauriou, Maurice, *Précis...ed. cit.*, p. 301.

258 *Vid.* Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, p. 4.

259 *Vid.* Hauriou, Maurice, *Précis...ed. cit.*, p. 296.

a la aplicación de la ley, puesto que la soberanía tiene sólo dos representantes: el Poder Legislativo y el rey (artículo 2).²⁶⁰

En fin, después de todo, en la Constitución de 1824 se estableció el Ejecutivo unitario. Sin embargo, no se puede saber con exactitud cuál era el atractivo del Ejecutivo plural que en determinadas etapas de la historia de México subyugaba a nuestros constituyentes, porque en la discusión del Acta Constitutiva apareció el deseo de algunos de ellos de establecer el Ejecutivo pluripersonal. Por eso fue que el artículo 15 del Acta estableció que “El Supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o *individuos*²⁶¹ que ésta señale”.

De esta manera, y de acuerdo con el texto constitucional de 1824, el sistema presidencial se estructuró de la forma siguiente:

- a) El presidente era electo por las legislaturas locales y sólo excepcionalmente por el Congreso federal, pero incluso cuando era designado por el Congreso federal no era responsable políticamente ante el Congreso; el presidente, para desempeñar su cargo, no necesitaba de la confianza del Congreso; b) Tanto el presidente como los secretarios del despacho no podían ser miembros del Congreso; c) El presidente nombraba y removía libremente a los secretarios del despacho, quienes eran responsables políticamente ante él y no ante el Congreso; d) El presidente no podía disolver el Congreso; tal acto era equivalente a un golpe de estado y, por tanto, a la ruptura de la Constitución, y e) El referendo no era un impedimento que no pudiera superar la voluntad del presidente.²⁶²

La Constitución de 1824 otorgó también amplias facultades al Congreso (artículos 47 al 50), y aun con la inclusión del sistema presidencial el peso político del Congreso no desmerecía en importancia. No obstante ello, el presidente era fuerte porque: a) Tenía la facultad de veto; b) Frente a sí tenía un Congreso dividido en dos cámaras; c) La ley fundamental le atribuía facultades amplias, y d) Era quien publicaba y ejecutaba las leyes.²⁶³ Ciertamente es que el sistema presidencial estructurado en 1824 subsiste en buena parte en nuestros días, puesto que entre las Constituciones de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias, lo que no sucede, por ejemplo, con la de 1857. Las coincidencias son: a) La existencia del veto como facultad del presidente; b) El Congreso dividido en dos cámaras; c) Un solo periodo de sesiones del Congreso (pero sólo hasta antes de la reforma de 1989, en que ya fue establecido un segundo periodo de sesiones y que entró en vigor en ese mismo año), y d) La forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923, si bien

²⁶⁰ *Ibidem*.

²⁶¹ Las cursivas son nuestras.

²⁶² *Vid.* Carpizo, Jorge, *Apud*; Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, p. 8.

²⁶³ *Ibidem*.

en esta última se prevé que la propuesta también provenga de cualquiera de las cámaras.²⁶⁴

También junto al sistema presidencial la Constitución de 1824 instituyó la vicepresidencia, de consecuencias desastrosas para nuestra vida política, pues no pocas veces se convirtió en el centro y objeto de quienes ambicionaban el poder por el poder. Pero la razón fundamental es que en México el vicepresidente puede tener, en determinadas circunstancias, un peso político que moleste al presidente y éste no comparte el poder con ningún otro funcionario, sobre todo si el vicepresidente aspira a ser presidente, con lo que se convertiría aquél en enemigo de éste.

Luego de la Constitución de 1824 aparecieron las Bases Constitucionales que fueron expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, las que dieron paso, inmediatamente, a las Leyes Constitucionales de 30 de diciembre de 1836. Las primeras establecieron también la consabida división de poderes, pero intercalando un arbitrio entre ellos de acuerdo con lo que fijaría una ley constitucional; igualmente, establecieron el sistema presidencial, pero enmarcado en un régimen de tipo unitario. A ello respondían los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 10, cuyos textos eran los siguientes:

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

Artículo 5. El ejercicio del poder legislativo residirá en un congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente. La ley constitucional establecerá los requisitos que deben tener los electores y elegidos, el tiempo, modo y forma de las elecciones, la duración de los electos, y todo lo relativo a la organización esencial de estas dos partes del mencionado poder, y a la órbita de sus atribuciones;

Artículo 6. El ejercicio del Poder Ejecutivo residirá en un presidente de elección popular indirecta y periódica, mexicano por nacimiento, cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejercerlas, establecerá la ley constitucional;

Artículo 7. El ejercicio del Poder Judicial residirá en una corte suprema de justicia, y en los tribunales y jueces que establecerá la ley constitucional: las cualidades de ellos su número, radicación, y responsabilidad y modo de elección, los prefiijará dicha ley;

Artículo 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; y

Artículo 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 económico-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 al congreso general de la nación.

En la cuarta ley de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se depositó el Poder Ejecutivo en un presidente de la República. Su artículo 1º rezaba: “El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un supremo magistrado, que se denominará presidente de la República; durará ocho años y se elegirá de la manera siguiente:” (los artículos que continúan se ocupan de describir la forma de elección del presidente). Destaca —apuntan Gutiérrez y Rives— la compleja fórmula para la elección del presidente de la República, el que se elegía de ternas propuestas por cada uno de los poderes; así como también lo extenso de sus facultades, contenidas en XXXIV fracciones. Se disponía que para auxiliar al Ejecutivo en sus funciones existiera un consejo del gobierno de 13 miembros elegidos por el presidente, de entre la lista de 39 que le propondría el Congreso. Se establecía también cuáles serían los cuatro ministerios que se integrarían, así como sus funciones. Era en síntesis una verdadera Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.²⁶⁵

La Tercera ley depositó el Poder Legislativo en un Congreso general integrado por dos cámaras, en tanto que la Quinta ley organizó al Poder Judicial en una Corte Suprema de Justicia, en tribunales superiores de los departamentos, tribunales de hacienda y juzgados de primera instancia. Es de llamar la atención el órgano establecido en la Segunda ley constitucional como Supremo Poder Conservador,

inspirado en las ideas de Benjamín Constant, compuesto por cinco individuos, y al que trató de hacer todopoderoso; el artículo doce de la segunda ley le señaló sus atribuciones: anular los actos de cualquier poder, excitado para ello por cualquiera de los otros poderes; excitado por el Congreso, declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; excitado por un poder, suspender las labores de la Corte Suprema de Justicia; excitado por el Ejecutivo, suspender hasta por dos meses las sesiones del Legislativo; excitado por la mayoría de las juntas departamentales, declarar cuando el presidente debía renovar su gabinete; otorgar o negar la sanción a presuntas reformas constitucionales, y calificar las elecciones de senadores.²⁶⁶

El artículo 15 de la ley en comento disponía que toda declaración y disposición del mencionado Poder Conservador, siempre que fuera dada de acuerdo

²⁶⁵ Cfr. Gutiérrez S., Sergio Elías y Rives S., Roberto, *La Constitución mexicana en el siglo XX*, México, las Líneas del Mar, 1994, p. 56.

²⁶⁶ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, p. 10.

a las disposiciones precedentes, “debería ser obedecida al momento y sin réplica [sic] por todas las personas a quien se dirija y corresponda la ejecución”. Agregaba, finalmente, que “la formal desobediencia [sic] se tendrá por crimen de alta traición”, disposición que se encuentra claramente en contraposición con el artículo 15 de la Cuarta ley en su fracción III. Como se puede observar, el Supremo Poder Conservador constituye una de las más graves y vergonzosas exoticias constitucionales que se registran en la historia jurídica de nuestro país.

Más tarde, y con algunas excentricidades en diversos de sus artículos, tanto el Primero como el Segundo Proyecto de Constitución de 1842 establecen el Ejecutivo unipersonal (artículos 92 y 77, respectivamente), si bien en el Segundo Proyecto varía el término de duración en el cargo respecto al primer Proyecto.

Posteriormente, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, publicadas el día 14 de junio del mismo año, establecen en forma similar a los anteriores documentos el sistema presidencial (artículo 83) y la división de poderes (artículo 5). Pero mientras el artículo 5 dispone que la suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo, el artículo 25 establece que el Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y en el presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes, con la cual dicho precepto está claramente inmiscuyendo al presidente, es decir, al Poder Ejecutivo, en el ámbito del Legislativo. El mismo ordenamiento en cuestión reglamenta el Poder Judicial en el artículo 115, que dispone:

El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes.

El Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso extraordinario constituyente el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo, fue expedida con el propósito de restablecer la vigencia de la Constitución de 1824. Sus artículos 29 y 30 fueron elocuentes al respecto. En el 29 se estableció: “En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano representativo, popular, federal y la división, tanto de los poderes generales como los de los estados”. En tanto el 30 decía: “Publicada esta Acta de reformas, todos los Poderes públicos se arreglarán a ella. El Legislativo general continuará depositado en el

actual Congreso hasta la reunión de las Cámaras. Los estados continuarán observando sus Constituciones particulares, y conforme a ellas renovarán sus poderes”. Existe una especie de “democratización” del presidente en cuanto a su responsabilidad penal, pues el artículo 16 apunta que el presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, con lo cual el Acta resta inmunidad al fuero presidencial. Por otra parte, el artículo 15 incluye la disposición para derogar los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de vicepresidente de la República, así como también una modificación en la integración del Senado (artículo 8°). Sin embargo, creo que una innovación importante que este documento constitucional aporta al campo del constitucionalismo moderno, es el establecimiento del derecho de amparo como institución protectora de derechos individuales. El artículo 25 del Acta expresaba:

Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

De acuerdo con dicho artículo, la competencia para conocer el hecho se le atribuía al Poder Judicial federal.

Con respecto a las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución de 1853, además de que conllevaban, en sí mismas, la intención de afianzar la dictadura de Santa Anna, la verdad es que no contemplaron la creación de un Congreso o Asamblea que realizara la función legislativa, razón por la cual se trataba de concentrar todo el poder en la persona del propio Santa Anna. La denominación de presidente subsistió para el Poder Ejecutivo.

Al iniciarse los trabajos del Congreso Constituyente de 1856, uno de los problemas que surgieron en el seno de la Asamblea, fue el que se planteó con respecto a si debería expedirse una nueva Constitución o si se restauraba la de 1824. Realmente esta corriente de opinión no sólo contemplaba el restablecimiento de la Constitución de 1824, sino también del Acta Constitutiva e, incluso, del Acta de Reformas de 1847. La propuesta ante la Asamblea Constituyente corrió a cargo del diputado Marcelino Castañeda, bajo el título de Proyecto de ley Constitucional. A esta propuesta de Castañeda se sumaron otros diputados como Degollado, García Granados y Arizcorreta —cuyo proyecto fue el que al final estuvo en discusión y votación—, pero también contó con la adhesión del entonces gobierno en funciones por conducto del ministro de Relaciones Exteriores, el señor Juan Antonio de la Fuente.

La propuesta en cuestión —de corte conservador— se basaba en la antigüedad y el prestigio que se le atribuía a la Constitución de 1824, pues su vigencia se había prolongado por dieciocho años, además de que —argüían— esa Constitución pudo lograr el establecimiento de un estrecho vínculo de unión entre los mexicanos. Sin embargo, en el fondo también yacía la cuestión del interés por volver a la Constitución de 1824, pues ésta había prescrito en su artículo 3 la intolerancia religiosa, disposición que deseaban apoyar nuevamente los conservadores. Frente a estos argumentos, algunos diputados, especialmente Mata y Arriaga, esgrimieron que la larga vigencia de la Constitución de 24 también podía propiciar la fundamentación de la restauración del sistema colonial y que ninguna ley, “por muy respetable que fuera, debería ser inmutable.”

Aunque el proyecto de restauración de la Constitución de 1824 triunfó en la discusión por 54 votos contra 51, incluyendo los votos a favor de los ministros de Relaciones y de Gobernación, una insólita y extravagante maniobra parlamentaria de los liberales junto al titubeo e ignorancia del presidente del Congreso, Mariano Arizcorreta, trocaron la derrota en votos sufridos por los progresistas en el triunfo de la tesis que sostenían. En vista de que la Comisión de Constitución estaba en contra del proyecto ganador, Arizcorreta había propuesto nombrar una comisión especial para que desahogara el tema. Entonces los liberales protestaron en contra del presidente argumentando que éste destituía a su antojo las Comisiones. Ante esta situación, Arizcorreta dispuso que pasase el proyecto a la Comisión respectiva, pero ésta no resultó ser otra que la Comisión de Constitución, absolutamente opositora al proyecto que, ese mismo día, el Congreso había aprobado. El resultado fue el acuerdo que se hizo para archivar el proyecto de Arizcorreta que era, precisamente, el que contenía la propuesta para la restauración de la Constitución de 1824, y el 16 de febrero de 1857 se juró y firmó la nueva Constitución.²⁶⁷

Cabe destacar que el proyecto original de la Constitución de 1857, presentado al constituyente en junio de 1856, contiene ciertas disposiciones similares al Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y a la Constitución de ese mismo año. Por ejemplo, se sostiene tradicionalmente la separación de poderes, principio que no ameritó discusión de los constituyentes tal vez porque se consideró de valor universal en regímenes democráticos y republicanos, cuestión ésta que también ya había sido establecida en la propia Constitución, que contenía, además, el sistema federal. Se dispuso del sistema unicameral para el Poder Legislativo, en tanto que el Ejecutivo era de carácter unipersonal, electo cada cuatro años en forma indirecta y en primer grado. Lo mismo para el Poder Judicial que se depositó en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de

²⁶⁷ Vid. Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, 1990, p. 69.

distrito y en tribunales de circuito. La Corte estaba integrada por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal, pero también un procurador general.

Particularmente, y con referencia al sistema presidencial adoptado en el proyecto primitivo, se puede concluir diciendo que en él se observaron ciertas peculiaridades de índole parlamentaria, de tal modo que se le puede considerar como un sistema intermedio entre el de la Constitución norteamericana y el parlamentarismo de tipo europeo.²⁶⁸ Esto, porque el principio de la soberanía de la voluntad popular resultó atribuido al Poder Legislativo, en tanto que el Ejecutivo casi se subordinaba al Congreso. Al parecer aún cuando los constituyentes dotaron de amplios poderes al Ejecutivo para no hacerlo débil, también sintieron temor de que desplegara un despotismo, y entonces terminaron sometiéndolo al Poder Legislativo; por lo consiguiente, aquél se vio forzado a ceder a éste para poder actuar, muchas veces al margen de la propia Constitución.

Con la expedición de la Constitución de 1857, el régimen presidencial al final de cuentas resultó fortalecido considerablemente, entre otras razones, porque “podía conservar la posibilidad de reelección indefinida y suprimir algunas instituciones que juzgaran perjudiciales o contrarias a la democracia”, como fue el caso de la vicepresidencia de la República.

No obstante lo que antecede —escribe Orozco Henríquez—, se estima que efectivamente hay varias disposiciones en la Constitución de 1857 que propiciaron un claro predominio del Poder Legislativo; por ejemplo, se depositó el Legislativo en una sola Cámara (artículo 51), suprimiendo al Senado —mismo que había venido funcionando, incluso bajo los regímenes centralistas—, por estimar los constituyentes que era un órgano conservador y aristocratizante, adverso a los intereses de la República federal; asimismo, se derogó el veto presidencial suspensivo y sólo se contempló su opinión dentro del proceso legislativo (artículo 70), respecto de la cual podía incluso prescindirse en caso de urgencia (artículo 71); se previó un segundo periodo de sesiones ordinarias, el primero de los cuales podría prorrogarse, abarcando entre ambos, cuando menos, cinco meses (artículo 62); se facultó a la diputación permanente para acordar por mayoría simple la convocatoria de oficio o a petición del presidente de la República a sesiones extraordinarias (artículo 74); se conservaron la figura del refrendo ministerial y la obligación de los secretarios del despacho de informar al Congreso (artículos 88 y 89), y se restringió el otorgamiento de fa-

²⁶⁸ Lo que los constituyentes en realidad hicieron fue tomar elementos de tipo europeo para el órgano Legislativo y de tipo norteamericano para el Ejecutivo, sólo que la mezcla no resultó muy afortunada, y más que un sistema intermedio constituyó un sistema híbrido, pero de fuentes mal combinadas.

legislativas al Ejecutivo para los casos de emergencia y suspensión de garantías (artículo 29).²⁶⁹

Pero también al Poder Judicial se le otorgó relevancia en la carta de 1857, pues se introdujo formalmente en su contenido el juicio de amparo, en sus artículos 101 y 102. Se establece el sistema de distribución de competencias entre el poder central del Estado federal y las entidades federativas en el artículo 117, que después pasaría a ser el 124 de nuestra Constitución actual.

La Constitución de 1857 se enfrentó con tiempos difíciles en la vida política mexicana, pues su verdadera aplicación sólo tuvo lugar diez años después, y fue, precisamente, el presidente Juárez quien tuvo que recurrir constantemente al uso de facultades extraordinarias que le permitieron enfrentar situaciones de sumo delicadas como, por ejemplo, el caso de la invasión extranjera. Con ello, el propio Juárez, al sentir el peso que tenía el Congreso, optó por una serie de reformas constitucionales a fin de fortalecer el Poder Ejecutivo, las que no tuvieron lugar sino de 1874 en adelante. Estas reformas obedecieron seguramente al propósito del Constituyente permanente de restañar el equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo, que la Constitución de 1857 había estructurado en favor del primero. Las reformas fueron las siguientes:

- a) Restablecimiento del sistema bicameral en el Poder Legislativo (se reinstala el Senado);
- b) Renovación del senado por mitad cada dos años;
- c) Restablecimiento del veto suspensivo para el presidente (sólo se superaba por mayoría absoluta de ambas cámaras);
- d) Recisión de facultades exclusivas de cada una de las cámaras;
- e) Facultad al Senado para declarar el nombramiento de gobernador provisional a un estado, cuando hubiesen desaparecido sus poderes, lo mismo para resolver problemas que surgieran entre poderes de un estado;
- f) Se investió al Senado como un jurado de sentencia cuando tuviese que juzgar por delitos oficiales;
- g) Se facultó al presidente a fin de emitir su opinión cuando la Comisión Permanente convocara de oficio a sesiones extraordinarias.

Sin embargo, estas reformas no duraron mucho tiempo, pues dos años más tarde Porfirio Díaz inauguraba su dictadura de treinta años, y la mayoría de reformas que se hicieron a la Constitución de 1857, con el matiz del déspota, llevaron la intención de empujar el sistema político hacia un excesivo centralismo, en que la figura más poderosa sería el titular del Poder Ejecutivo.

Dos hechos importantes reflejaron en ese entonces lo que sería en adelante la preponderancia del Poder Ejecutivo mexicano: a) la sustracción de facultades que otrora pertenecían al control de las entidades federativas en favor del do-

²⁶⁹ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

minio del poder central federal, sobre diversas materias como el comercio, minería, patentes y marcas, algunas instituciones bancarias, uso y aprovechamiento del agua, migración y salud; lo mismo sucedió con las alcabalas a los estados particulares, y b) el uso institucionalizado de prácticas políticas que iban en detrimento de la división de poderes, fundamentalmente aquellas que se utilizaban a través de delegaciones de facultades extraordinarias al Ejecutivo, para que éste legislara al margen de los casos previstos en el artículo 29 constitucional. Igual juicio puede emitirse por lo que se refiere a la indiscriminada práctica de la intervención del poder central de la Federación con la llamada desaparición de poderes, que el presidente utilizó a través del Senado para sacudirse a algunos gobernadores que no acataban las disposiciones del centro.

El origen abusivo de estas arbitrariedades constitucionales se inaugura en la época de Juárez, continúa con Lerdo de Tejada y se consagra con Manuel González y Porfirio Díaz, pero alcanza la legalidad con el beneplácito de la Suprema Corte que, sosteniendo la constitucionalidad de estas prácticas, bajo su manto prosiguieron expidiéndose la mayoría de los instrumentos jurídicos del siglo pasado.²⁷⁰

Aun cuando Carranza sabía muy bien de las trapacerías políticas de Porfirio Díaz, lo que le valió un endurecimiento hacia la dictadura de éste, el Primer jefe también terminó inclinándose a fortalecer nuevamente el Poder Ejecutivo, quizá pensando en que este poder estaba tan plegado al Legislativo, que no le quedó otro remedio más que usar de medidas arbitrarias como la única vía posible para gobernar. Por ello fue que en el Proyecto que presentó al Congreso de Querétaro se refirió a las facultades del Legislativo que estorbaban al desempeño del Ejecutivo haciendo difícil y embarazosa su función.²⁷¹

Pero con respecto al Constituyente de Querétaro debo decir, en pro de una digresión, que no reseñaré aquí todo el proceso que lo motivó, pues doy por hecho que las causas que condujeron a la convocatoria del constituyente revolucionario, que finalmente desembocó en la expedición de la Constitución de 1917, son ya conocidas por nuestros juristas y por todos los mexicanos que, han abrevado en la historia de la Constitución que nos rige. Por lo tanto, únicamente me limitaré a destacar aquellos datos en los que incida la configuración del sistema presidencial, que es el punto central de este tema, desde luego enmarcándolo dentro del Estado federal, tal y como se ha venido estudiando metodológicamente en el presente trabajo, puesto que es procedente —por respeto al método— que al tratar una forma de Estado también debe abordarse, paralelamente, el estudio de la forma de gobierno y viceversa, lo que ya quedó aclarado en páginas anteriores.

270 *Idem*, pp. 17 y 18.

271 *Vid.* Melgarejo Randolph, L. y Fernández Rojas, J., *op. cit.*, p. 247.

Pues bien, ese endurecimiento que menciono lo reflejó muy bien Carranza cuando se trató de enjuiciar a la Constitución de 1857. En el proyecto presentado ante el Congreso después de reconocer el legado que había dejado la Constitución a los mexicanos para consolidar su nacionalidad, dijo:

Mas desgraciadamente los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción, de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no han podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.²⁷²

Con respecto al funcionamiento de la consagrada separación de poderes, expresó:

Tampoco ha tenido cumplimiento y por lo tanto valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en abierta oposición con la realidad en la que, de hecho todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la Ley Suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre la clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y a aprobar después lo ejecutado por virtud de ellos, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos que hiciese observación alguna.²⁷³

En otro apartado de su Proyecto y al referirse a la relación del poder central con las entidades federativas; razón del Estado federal, el Primer Jefe apuntó:

Igualmente ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los estados que forman la República mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél.²⁷⁴

Luego agregaba:

Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los estados la forma republicana representativa y popular, pues a la

272 *Idem*, p. 228.

273 *Idem*, pp. 230 y 231.

274 *Ibidem*.

sombra de este principio, que también es fundamental, en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han injerido en la administración interior de un Estado, cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilarse en aquellas.²⁷⁵

Cuando el Varón de Cuatro Ciénegas habló sobre el Poder Ejecutivo, quizá para acallar a quienes aún pretendían un parlamentarismo como forma de gobierno, expresó:

El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia porque esta nación a pesar de su forma republicana de gobierno está siempre influida por sus antecedentes monárquicos, pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.²⁷⁶

Más adelante añadía:

Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado el menor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado, pero para mí, la prueba más palmaria de que no es un sistema de gobierno del que se puedan esperar grandes ventajas está en que los Estados Unidos del Norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario, lo cual significa que no le conceden valor práctico de ninguna especie.²⁷⁷

Finalmente, Carranza remataba su intervención ante el Congreso con las críticas a la vicepresidencia y sus razones del porqué de la supresión que él proponía de esta institución, no sin antes ocuparse del procedimiento electivo del presidente.

No obstante la experiencia que había dejado la dictadura porfiriana, Carranza se inclinó por reforzar al Poder Ejecutivo; incluso, la idea fue secundada también por el propio Congreso. Así, en otra parte de su Proyecto expresó:

El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del

275 *Ibidem*.

276 *Idem*, p. 251.

277 *Idem*, p. 252.

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 malas pasiones y los intereses bastardos²⁷⁸

2. *La separación de poderes*

El artículo 80 de nuestra Constitución prescribe que: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Este precepto se halla estrechamente vinculado con el artículo 49 de la propia Constitución, que consagra la separación del ejercicio de las funciones del poder central de control. Dicho artículo, en su primer párrafo, dice: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Luego, en el segundo párrafo, establece que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, pero agrega claramente las excepciones a esta regla en los casos que expresamente señala. Así, pues, dentro del esquema divisional que del ejercicio de las funciones del poder especifica nuestra Constitución, el Ejecutivo es el único de los tres poderes que aparece ejercido en forma unipersonal.

La teoría de la separación de poderes se encuentra consagrada en la mayoría de las Constituciones de corte presidencialista. De este modo tenemos a la Constitución de Brasil (artículo 2°); la Constitución de Haití (artículo 59); la Constitución de Costa Rica (artículo 9°); la Constitución de Colombia (artículo 113); la Constitución de Bolivia (artículo 2°); la Constitución de El Salvador (artículo 86); la Constitución del Paraguay (artículo 3°); la Constitución de la República Dominicana (artículo 4°); la Constitución de Panamá (artículo 2°); la Constitución de Guatemala (artículo 141); la Constitución de Honduras (artículo 4°). Existen otras Constituciones que, aunque no tienen un artículo que contenga la declaración expresa de la separación del poder público, le dedican capítulos por separado a cada una de las funciones del poder. Entre estos casos se encuentran la Constitución de Venezuela (artículos 138 a 180, que reglamentan todo lo concerniente al Poder Legislativo nacional; artículos 181 a 203, que se refieren al Poder Ejecutivo nacional, y los artículos 204 al 222, que establecen las normas para el Poder Judicial y el Ministerio Público); la Constitución de Argentina (artículos 36 a 73, consagrados a la reglamentación del Poder Legislativo; artículos 74 a 93, que establecen las disposiciones que competen al Poder Ejecutivo y los artículos 94 al 103, que se encargan de normar al Poder Judicial); la Constitución del Ecuador, que acertadamente reglamenta cada poder como función (artículos 56 a 73, de la función legislativa; artículos 74 a 92, que se

278 *Idem*, p. 247.

refieren a la función ejecutiva, y los artículos 93 a 111, que están dedicados a la función judicial); la Constitución de Chile, que invierte el orden acostumbrado de los poderes anteponiendo como primer poder al Ejecutivo (artículos 24 a 41, que se ocupan del Ejecutivo; artículos 42 a 72, que reglamentan lo que corresponde al Legislativo y artículos 73 a 80, que incluyen todo lo que se confiere al Poder Judicial); la Constitución de la República Oriental del Uruguay (artículos 83 a 148, referentes al Poder Legislativo; artículos 149 a 172, que se encargan del Poder Ejecutivo, y artículos 233 a 261, que ven lo relativo al Poder Judicial) y la Constitución del Perú (artículos 90 a 109, que se refieren al Poder Legislativo; artículos 110 a 136, que se concretan al Poder Ejecutivo y artículos 138 a 157, que responden a la reglamentación del Poder Judicial). Hay otras Constituciones que contienen alguna característica especial y que rompen con la tradicional teoría de la separación del poder en tres funciones. Tal es el caso de la Constitución de Nicaragua que agrega un poder más, el electoral, a la clásica tríada de poderes (artículo 7).

En las Constituciones de tipo socialista es difícil que se consagre la separación de poderes, pues la mayoría de ellas tienden a concentrar el poder en un solo órgano, como en el caso de la Constitución de Cuba, en donde el poder se concentra marcadamente en la Asamblea Nacional del Poder Popular (artículo 69), aun cuando lo comparte con el presidente del Consejo de Estado (artículos 74, 90 y 93), quien también hace las veces de jefe de Estado y jefe de gobierno. También suelen presentarse casos singulares de concentración de funciones en Constituciones que, aunque teniendo una separación de poderes, no son de tipo presidencialista. Tal sería el caso de la Constitución de Bélgica, en donde el Poder Ejecutivo aparece ejercido por el rey (artículo 29) pero que la función legislativa la ejercen colectivamente tanto el rey, la Cámara de Representantes y el Senado (artículo 26).

Teóricamente, la separación de funciones del ejercicio del poder tiene un alto significado en la estructuración y la distribución de competencias, pues marcha bajo el supuesto de que ninguna de las ramas del poder deben concentrarse en una sola persona o corporación. Pero en la práctica moderna dicha separación va más allá de la teoría, porque encierra el principio de la legalidad en el ejercicio mismo del poder, es decir, pretende que cada función se realice única y exclusivamente conforme a lo prescrito por la Constitución. Por eso la separación de funciones opera en sí misma como una limitante para cada uno de los poderes, y aunque, como ya se sabe, la mencionada separación surgió para moderar al Legislativo, es susceptible de aplicarla también para controlar adecuadamente la actuación del Ejecutivo.

Puede decirse que la misma intención que en un principio originó la creación de la separación de funciones para la contención del Legislativo resulta apremiante hoy en día hacerla efectiva con respecto al Ejecutivo, pues éste, con sus

desmedidas facultades, ha terminado por rebasar y marginar al Legislativo. Así, en la mayoría de los países latinoamericanos de carácter presidencial, la separación de funciones en el ejercicio del poder no ha dejado de ser solamente un adorno constitucional, en donde la verdadera limitante a cada poder junto con el principio de legalidad no existe. Pero si por las herencias del caudillaje el Poder Ejecutivo fortaleció su papel en la vida política de esos países, la verdadera causa no está en esa preponderancia del Ejecutivo en sí misma, sino en el debilitamiento de los otros poderes, de tal manera que el predominio de aquél no es más que el efecto de la debilidad de éstos.

No pocos movimientos de independencia en los países latinoamericanos resultaron azarosos a su vida institucional, y el triunfo de esas luchas fue aprovechado por el “hombre fuerte” para encumbrarse en el poder y no abandonarlo por mucho tiempo, convirtiendo al órgano del Poder Ejecutivo en un verdadero presidentismo, que muchas veces no fue más que el disfraz con que se ocultaron a las auténticas dictaduras.²⁷⁹

En México, la separación de poderes corre la misma suerte que la mayoría de los países latinoamericanos, pues dentro de la estructura constitucional este principio ha quedado olvidado en cuanto a su práctica democrática, aunque en teoría se invoca a cada momento, pero en el ejercicio constitucional es siempre el Poder Ejecutivo el centro de mando que constantemente impulsa la dinámica de las decisiones nacionales. Esta condición de preponderancia del Poder Ejecutivo ha terminado por herir profundamente la estructura y el espíritu del Estado federal mexicano, porque contradice el principio y la vigencia del Estado de derecho, cuya esencia emana de manera directa del principio de legalidad.

Mientras no se quiera entender que la función de gobernar tiene que estar sujeta estrictamente a lo dispuesto por la Constitución; mientras no se interprete que la separación de funciones del poder consagrada en la Constitución debe operar como una auténtica limitación en el ejercicio del mismo, y mientras no se comprenda que para la Constitución cada rama del Poder ostenta el mismo rango y la misma importancia, México continuará incluido en la lista de aquellos países que, por su incultura jurídica, han aplastado rotundamente la vigencia de sus más preclaros principios constitucionales, y donde la actuación de un solo poder ha dado paso a la negación del sistema federal, a la violación del Estado de derecho y la proscripción del principio de legalidad.

Pero si bien es cierto que la teoría de la separación de funciones en el ejercicio del poder ha sido un tanto mítica en nuestro sistema constitucional, no lo es menos que el surgimiento de graves problemas que se han presentado en el

279 Las dictaduras han constituido una buena parte de la historia de muchos países. Los Somoza en Nicaragua, Stroessner y Francia en Paraguay, Duvalier en Haití, Rosas en Argentina, Rafael Carrera en Guatemala, Castilla en Perú, Rafael Núñez en Colombia, Guzmán Blanco en Venezuela, Santa Anna y Porfirio Díaz en México, por citar algunos ejemplos.

país en los últimos años han jugado un papel condicionante para que el titular del Poder Ejecutivo prosiga aumentando su poder, pues a este órgano corresponde, por la naturaleza de su función, afrontar con la toma de decisiones cualquier tipo de crisis que afecte la vida de la nación. No obstante, este fenómeno no es privativo de nuestro país, ya que actualmente el proceso de transformación de muchos países, merced a una globalización que han impuesto las relaciones bilaterales, provocan decididamente que los jefes de Estado tengan que actuar con rapidez y precisión en su responsabilidad, de donde resulta que la posición del Ejecutivo se ha ido consolidando con más rigor, lo mismo en condiciones normales que en situaciones de emergencia. Otras naciones han seguido por el mismo derrotero, aunque las causas que han fortalecido al Poder Ejecutivo provienen de diversas circunstancias; tal es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde los regímenes presidenciales de la posguerra consolidaron su hegemonía por el papel que tuvieron para la solución de problemas graves, que tanto en el ámbito interno como en el internacional surgieron como consecuencia del conflicto bélico. Lo mismo puede decirse de los casos de Alemania, Austria y Francia.

De cualquier modo, la teoría de la separación y distribución de funciones en el ejercicio del poder constituye un dogma ya clásico que conforma e integra una parte importante del constitucionalismo occidental. No existe un sistema de gobierno, ya sea de tipo presidencial o parlamentario, que no contenga la distribución racional de las funciones en el ejercicio del poder; esta teoría es hoy por hoy un principio imprescindible en todas las Constituciones que se precian de instituir un régimen democrático basado en un Estado de derecho.²⁸⁰ Por ello, no debe pensarse que la teoría de la separación de poderes esté en crisis, y que por eso resulte obsoleta e inoperante. Creo que en la medida en que ésta se practique eficazmente, es como podemos conseguir un auténtico equilibrio funcional entre los distintos órganos del poder.

Del mismo modo, resultaría impropio en cualquier estudioso del derecho constitucional analizar la teoría de manera esquemática y rigurosa, porque para la práctica y la efectividad de la misma deben tomarse en cuenta siempre las características propias de cada país, pues el mérito del funcionamiento real de ella no consiste en indagar si debe operar conforme al modelo clásico, sino en saber si la concentración de atribuciones a un solo poder, son o no necesarias en las condiciones que en un momento determinado imperen en el país, y si ese cúmulo de facultades van en contra del recto ejercicio constitucional del poder o si socavan la libertad política de los gobernados.

Con respecto al enunciado del primer supuesto, el principal problema con el que me enfrento consiste en la imposibilidad de precisar en forma coherente

280 Un ejemplo de ello son las Constituciones de España, Canadá, Inglaterra y Francia.

cuáles serían esas “condiciones” que en un momento determinado justificarían esa concentración de facultades en el presidente, porque si se entiende que esas “condiciones” se traducen como aquellas circunstancias graves que pueden surgir de pronto, y que pongan en peligro la estabilidad de la nación, la seguridad y la libertad de los individuos, yo podría afirmar que, en el caso de nuestro país, la Constitución tiene perfectamente prevista esta situación de acuerdo con lo que dispone en su artículo 49, en relación con el 29 y el segundo párrafo del 131. A mi juicio y desde el punto de vista constitucional, este sería el único caso en el que dichas “condiciones” justificarían la concentración de facultades en una sola persona.

Pero sucede que el presidente mexicano ha concentrado siempre y por tradición demasiadas facultades en comparación con los otros poderes, y no en todo momento ni en todo tiempo ha habido “condiciones” que pongan en peligro la paz social. Lo que pasa entonces es que la Constitución le ha otorgado demasiadas facultades, además de que su posición de jefe político de la nación y representante principal del poder central del Estado federal, lo han dotado de numerosas facultades extraconstitucionales. Ignoro si este fenómeno ha sido la causa de que anden afirmaciones por allí, en el sentido de que es preferible un presidente fuerte y no un presidente débil. Tampoco sé si ambos conceptos estén disociados con el principio de legalidad que está inmerso en la teoría de la separación de funciones en el ejercicio del poder, o sea, lo que equivaldría a decir: que es preferible que un presidente sea “fuerte” no importa que viole y se exceda en sus atribuciones, y no un “débil” que tenga que estar sujeto siempre a lo mandado por la Constitución y al principio de legalidad. En todo caso y ante lo imposible que me resulta prescindir de la objetividad constitucional, creo que esta clase de afirmaciones no dejan de ser sólo términos subjetivos que encierran intenciones de atenuar (o tal vez de justificar) con complacencia, la actuación en la vida de México de nuestros presidentes, a sabiendas de que casi ninguno ha respetado la esencia del Estado federal ni los principios fundamentales de la separación de poderes.

Mi criterio es que, en la medida en que el presidente mexicano posea la conciencia y la responsabilidad de que su función jamás deberá estar por encima de la ley, y que sus tareas gubernativa y administrativa deberán siempre sujetarse a lo prescrito por la Constitución, respetando a los demás poderes su presencia y su rango, sin sentir que es superior a ellos y ciñéndose fielmente al principio de legalidad, para que se pueda hablar de un Estado de derecho en donde se respete y se valore la libertad política, entonces, sólo hasta entonces, yo podría afirmar que tendríamos un presidente fuerte, porque esa fortaleza provendrá del respaldo que le dan la ley y el derecho. La verdadera fortaleza del que ejerce el poder es aquella que proviene del respeto al derecho. No hay que

olvidar que el progreso de los pueblos y la grandeza de las naciones sólo son posibles cuando el ejercicio del poder se encuentra sometido al derecho.

Por eso se requiere (y este es el segundo supuesto) que la actuación del presidente de México esté siempre sujeta al derecho, y que sus actos no vayan en contra del recto ejercicio constitucional del poder, es decir, tal supuesto considera que el presidente debe apegarse estrictamente a lo que le ordena la Constitución y no fuera de ella. Tan grave es para los principios de la separación de funciones del poder y de legalidad realizar actos anticonstitucionales que inconstitucionales. No se debe socavar lo establecido por la Constitución con el pretexto de abreviar procedimientos o tomar medidas urgentes, como es costumbre en la actuación de nuestros presidentes, en todo caso, es preferible reformar la Constitución para adaptarla a la dinámica que exige la vida política moderna del país, pero no salirse de lo que ella dispone ni mucho menos ir en su contra.

Si observamos la actuación de los presidentes del país en los últimos sexenios, vemos que con la concentración desmedida de facultades que ejercen, han ido reduciendo el ámbito de la libertad política de sus gobernados. En tanto más sea el número de atribuciones que acumule el ejercicio del poder, en este caso el del Ejecutivo, menor es el ámbito de libertad política de sus gobernados. Precisamente, el espíritu final (y no por ello menos importante) de la separación de funciones consiste en garantizar esa libertad de los particulares, porque en la medida en que crece el engrosamiento de atribuciones, disminuye la posibilidad de realización individual, y esto no es más que la primera puerta que conduce irremisiblemente hacia la dictadura. Una separación de funciones en el ejercicio del poder no solamente implica un equilibrio funcional de las ramas de ese poder, sino que al hacerlo o lograrlo garantiza y permite automáticamente la realización de los proyectos individuales. A mayor concentración de funciones en el poder, menor libertad política del gobernado.

A mi modo de ver, varias son las causas que han propiciado la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo presidencial, lo que ha ocasionado una laceración al principio de separación de poderes del sistema político mexicano:

- La presencia de un partido político oficial y hegemónico plegado a la voluntad del Ejecutivo;
- La docilidad del Congreso que sólo acata órdenes del Poder Ejecutivo, porque la mayoría de sus integrantes pertenecen al partido de Estado.
- El monopolio del ejercicio de iniciativa de leyes y decretos de que hace uso el presidente;
- La intervención que el titular del Poder Ejecutivo tiene en la conducción, decisión y nombramientos en la administración pública;

- La designación un tanto dirigida que el presidente ejerce para nombrar al personal del Poder Judicial federal, y
- La designación discrecional y subrepticia de los gobernadores de los estados.

La presencia de un partido político oficial y hegemónico plegado a la voluntad del Ejecutivo. La creación del Partido Revolucionario Institucional tiene su antecedente inmediato en el Partido de la Revolución Mexicana y éste en el Partido Nacional Revolucionario. Este partido respondió, fundamentalmente, a la creación de un orden institucional en donde el presidente fuera poderoso y el partido de Estado consiguiera aglutinar las principales fuerzas y factores reales de poder, es decir, no fue un partido que surgiera de las bases con motivo de un movimiento político, sino que se creó desde la cúpula con el propósito de amalgamar las distintas facciones que en ese momento se enfrentaban en enconadas pugnas por el poder. Esto garantizó que durante más de cuatro décadas, la fuerza política se condujera a través de un solo canal de participación, y con ello se pudo obtener un mayor control sobre la vida política mexicana. La ventaja fue que con el Partido Nacional Revolucionario se liquidaba el caudillismo permitiendo el paso al desarrollo de las instituciones.

A dos hombres se debe la estabilidad del sistema político durante tantos años: al general Plutarco Elías Calles, quien creó el PNR, y al general Lázaro Cárdenas, quien lo transformó de un partido de masas en un partido de corporaciones, ya que impulsó el movimiento para luego aglutinarlo en sectores que fueron la milicia, los obreros, los campesinos y el sector popular. El PNR se transforma en PRM con Ávila Camacho y desaparece el sector militar al fusionarse con el popular.²⁸¹

Con el establecimiento de un partido de Estado el presidente se volvió muy poderoso, ya que verdaderamente es él el que dirige y controla la voluntad del partido, desde luego si tomamos en cuenta que el presidente es el primer representante del propio partido oficial, pues desde 1928 a la fecha todos los presidentes han surgido de ese partido. Desde entonces el Partido Revolucionario Institucional se ha convertido tan sólo en una superficinia de promoción del voto que sólo se activa en tiempo de elecciones, pero que no tiene ningún arraigo popular porque sus intereses no son con los electores sino con el presidente en turno, porque es, precisamente, el presidente de la República, el que dispone absolutamente quiénes habrán de contender por el partido en la lucha política electoral. Durante todos esos años la práctica viciada en cuestión, que incluye también la designación del sucesor del propio presidente, ha sido la

²⁸¹ Cfr. Serna Elizondo, Enrique, "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, t. II, p. 851.

causa del cúmulo de poderes de que dispone el titular del Poder Ejecutivo, el que dentro de la separación de poderes no encuentra otro límite que aquello que él no quiera hacer, porque su voluntad de decisión para los puestos de elección popular, a través del partido oficial, incluye lo mismo a senadores, diputados, gobernadores y en ocasiones hasta presidentes municipales. La estabilidad política lograda por muchos años en el país se le ha cobrado a los mexicanos con la factura de la antidemocracia.

Afortunadamente el país se ha transformado ostensiblemente. Las arcaicas estructuras de un sistema tan añejo han empezado a sacudirse el polvo de los vicios antidemocráticos. Asistimos a un proceso de transformación del sistema político mexicano, en el que el pluralismo político y el sistema de partidos emergen con mayor vigor, y donde el partido oficial encamina sus pasos hacia su propio funeral. Pienso que no está muy lejos el día en que tendremos una auténtica separación de poderes, que tendrá que surgir, en última instancia, de la legitimidad electoral, en donde los puestos de elección popular sean ocupados por integrantes de diversos partidos, de tal manera que se logre un equilibrio de fuerzas para que los miembros de los poderes Legislativo y Ejecutivo no sean siempre del mismo partido y el presidente deje de actuar arbitrariamente excediéndose en sus funciones.

La docilidad del Congreso que sólo acata órdenes del Poder Ejecutivo, porque la mayoría de sus integrantes pertenecen al partido de Estado. Sobre este punto ya se ha escrito mucho, y creo que la actitud que el Congreso ha asumido siempre frente a las decisiones del Ejecutivo lo han situado en una relación de supra a subordinación, lo que es inconveniente, pues ambos poderes ostentan el mismo rango ante la Constitución. Esto ha ocasionado que la separación de funciones entre ambos poderes, no se dé cabalmente en nuestro sistema constitucional. Más que el Poder Judicial federal es el Legislativo el que debe propiciar el equilibrio de funciones en el poder, y la razón para que este supuesto pueda darse consistiría en la propia legitimidad electoral de sus miembros, en donde sus escaños no se deban a la voluntad del presidente, aunque también sería conveniente efectuar una revisión de las atribuciones del Congreso, a efecto de que algunas de ellas volvieran a la competencia de las entidades federativas. Con ello no sólo se conseguiría una distribución racional de competencias entre éstas y el poder central federal, sino también el fortalecimiento de un Estado federal democrático en México. Afortunadamente en tiempos recientes el Congreso ha empezado a cuestionar la actuación del Ejecutivo, sobre todo los miembros de los partidos de oposición que ya han conquistado un número considerable de curules en la Cámara baja.

El monopolio del ejercicio de iniciativa de leyes y decretos de que hace uso el presidente. Aquí no se trata de discutir si el presidente debe ejercer o no el derecho de iniciativa, puesto que nuestra Constitución le concede tal derecho

en el artículo 71. Muchas constituciones conceden ese derecho a los titulares del gobierno o a sus jefes de Estado, según el caso. Así, la Constitución española otorga al rey como jefe de Estado el derecho de expedir decretos (artículo 62, inciso f), y la iniciativa legislativa corresponde al gobierno, al Congreso y al Senado (artículo 87, fracción I); la ley fundamental de la República Federal de Alemania dispone que la iniciativa para presentar proyectos de ley al Parlamento federal, corresponde al gobierno federal, a los miembros del Parlamento y al Consejo Federal (artículo 76, fracción I); la Constitución holandesa confiere al rey la facultad para presentar proyectos de ley (artículo 83); la Constitución francesa reserva la iniciativa al primer ministro y a los miembros del Parlamento (artículo 39), en tanto en la Constitución italiana la iniciativa se otorga al gobierno como a los miembros de las Cámaras (artículo 71).

De lo que se trata entonces es de que el presidente no abuse del ejercicio de ese derecho. Ciertamente es que el titular del Poder Ejecutivo tiene el pulso de la situación del país y de los problemas que requieren pronta solución, quizá con mejor óptica que los otros poderes, a tal grado que hasta cierto punto se justifica que el cien por ciento de las iniciativas emanen de él.²⁸² Se hace necesario que tanto los miembros del Congreso y las legislaturas de los estados hagan efectiva esa facultad que les otorga la Constitución. De este modo podría moderarse la actuación del presidente como primer legislador, además de que contribuiría a hacer efectiva la racional competencia entre los poderes y se fomentaría la teoría de la separación de funciones entre éstos.

La intervención que el titular del Poder Ejecutivo tiene en la conducción, decisión y nombramientos en la administración pública. El presidente, en su carácter de titular del Ejecutivo federal, tiene bajo su control un complejo aparato de órganos que cada día se vuelve más amplio. Este aparato lo integran las instituciones centralizadas (gabinete original), las instituciones descentralizadas y las empresas, los fideicomisos y otros (gabinete ampliado). El primer nivel está integrado por las propias oficinas de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y las Procuradurías General de la República y del Distrito Federal.²⁸³

Dentro del segundo nivel se incluyen numerosos organismos de carácter descentralizado que poseen personalidad jurídica y patrimonio propios, y que fueron instituidos para la prestación del servicio de seguridad social, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución. Pueden señalarse entre estos organismos el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios So-

²⁸² Es posible que algunas iniciativas hubiesen tenido su origen en algunos de los otros órganos que señala el artículo 71 constitucional, pero que por “disciplina política” se hayan “elevado a la consideración del presidente” para que fuera éste el que los presentara.

²⁸³ *Id.* art. 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ciales de los Trabajadores del Estado y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.²⁸⁴

En el tercer nivel deben incluirse todo tipo de empresas de participación estatal, así como las sociedades nacionales de crédito que comprende el sector de la banca que se nacionalizó en 1982.²⁸⁵ Igualmente deben incluirse en este nivel los fideicomisos públicos que tuvieron su apogeo en el pasado. Todo este aparato burocrático aparece reglado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, aunque también se expidió la Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 26 de abril de 1986.

Sin adentrarnos en el estudio de cada uno de los organismos en particular, puede decirse que se antoja un tanto difícil que el titular del Poder Ejecutivo pueda atender materialmente al funcionamiento o la operación de cada uno de ellos: Por lo tanto, tenemos actualmente una ampliación avasalladora de la administración pública federal. Creo que en realidad se ha ido más allá de lo que originariamente se había previsto en la Constitución, porque la Federación ha asumido tareas que sencillamente bien pudiera delegarlas a los funcionarios de otro nivel o, ¿por qué no? a las propias entidades federativas. Este fenómeno ha traído como consecuencia una creciente influencia del poder federal sobre la administración de las entidades federativas, porque es evidente que la Federación hace un uso cada vez mayor de la expedición de normas administrativas, que muchas veces trastocan competencias que bien pudieran quedar incluidas en la administración de las entidades federadas. Esto ha conducido a la unitarización del Estado federal mexicano, lo cual ha provocado que la separación de poderes rompa el equilibrio que la debe regir, pues al concentrarse tantas facultades administrativas en la persona del titular del Poder Ejecutivo, éste tiende a unitarizarse, de tal manera que puede perder la esencia de su función ejecutiva merced a la propia ampliación de facultades. Por ello, sería preferible que el Poder Ejecutivo cambiara su designación por el de poder gubernamental y administrativo, o poder de gobierno y administración, o poder de administración y gubernativo, etcétera.

También sería muy conveniente realizar una revisión a toda la legislación de la administración pública federal, a efecto de que se faculte a funcionarios de la alta burocracia, para que puedan tomar decisiones políticas en aquellos pro-

²⁸⁴ Un buen estudio sobre los entes descentralizados y otras empresas lo contiene la clásica obra de Laubadère, André de, *Manual de derecho administrativo*, trad. Jesús Villamizar Herrera, Bogotá, Temis, 1984, pp. 133-139. También puede consultarse sobre este tema a Bullrich, Rodolfo, *Principios generales de derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft, 1942, pp. 163-169.

²⁸⁵ El maestro Fix-Zamudio es de la opinión que los términos “paraestatal” y “empresarial” son usados equivocadamente por el art. 90 de la Constitución, *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas Reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana”, *Memoria...*, *op. cit.*, p. 644.

blemas que atañen a los diversos organismos, ya que es materialmente imposible que el presidente pueda resolver personalmente todas y cada una de las situaciones que se presenten en dichos organismos. Igual criterio puede aplicarse con respecto a las entidades federativas, pues ya es hora de que éstas deban absorber algunas funciones administrativas que marcharían mejor bajo su total manejo y vigilancia.

La designación un tanto dirigida que el presidente ejerce para nombrar al personal del Poder Judicial federal. Si bien puede decirse que actualmente el Poder Judicial federal actúa con cierta independencia del Ejecutivo —puesto que ha jugado un papel de contrapeso tanto al propio Ejecutivo federal y a su titular, como es el presidente de la República, lo que ha sido posible a través del juicio de amparo, pues éste continúa siendo el mejor instrumento jurídico que pone un coto a los actos del presidente y de otros funcionarios de la administración pública federal—, en la vida real muchas veces dicho poder ha proseguido replegándose a la voluntad del Ejecutivo, porque quienes lo integran actúan más con criterio político que jurídico. Sin embargo, puede decirse con optimismo que dicha autonomía del Poder Judicial federal no ha claudicado merced a que éste ha continuado con el ejercicio del control de la legalidad y constitucionalidad sobre resoluciones de la propia administración.

No obstante lo anterior, hay que dar la bienvenida a las nuevas reformas de que ha sido objeto dicho Poder. De ellas, con la más reciente aprobada en 1994, nuestra Suprema Corte tiene la posibilidad de fortalecer su importante función como tribunal constitucional, que ha incluido dentro de su competencia nuevas controversias constitucionales, así como novedosas acciones de inconstitucionalidad. Creo que este paso será fundamental para que la Corte juegue un importante papel en la vida jurídica de México, porque habrá de coadyuvar al refortalecimiento del régimen democrático y del Estado federal de derecho. La reforma es beneficiosa en términos generales, porque trasluce la preocupación de que el Poder Judicial federal ostente una mejor presencia frente a los actos del Ejecutivo y del Legislativo.²⁸⁶

Con respecto a los funcionarios de alto nivel del Poder Judicial federal, vale comentar que con la reforma en cuestión, ahora son nombrados por el Senado a propuesta de una terna presentada por el presidente, pero se continúa respetando su inamovilidad con las variantes establecidas en la reforma. Es de esperarse que el Senado actúe en consecuencia apegándose estrictamente a derecho y a un alto sentido de imparcialidad, pues sería saludable que alguna vez ejerciera

²⁸⁶ Para un estudio de la reforma reciente al Poder Judicial Federal, así como de sus inconvenientes, puede consultarse el novedoso libro de Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, UNAM, 1995, pp. 407 y ss.

la facultad de rechazar la propuesta del presidente, con respecto al nombramiento de ministros que no fueran dignos de ocupar el honroso cargo.

La designación discrecional y subrepticia de los gobernadores de los estados. Costumbre añeja y tradicional de nuestro presidentismo, convertida en un vicio arraigado que sólo es comprensible por el sentido antidemocrático que priva en quienes han llegado a ejercer el poder, a tal grado que nunca ha sido un problema jurídico sino político, propio de las peculiaridades de nuestro sistema, es la vergonzosa designación de los gobernadores de los estados por parte del régimen presidentista. En países de alto nivel democrático, como por ejemplo, los Estados Unidos de Norteamérica, Francia o España, se tiene el cuidado de establecer rigurosos mecanismos que regulan el procedimiento electivo de los aspirantes a puestos de elección popular. Esto no significa que si un contendiente es propuesto por el partido del cual surgió el presidente, o el primer ministro, si este fuera el caso, no se le den las facilidades para su elección a través de la infraestructura electoral con que cuenta dicho partido. Pero en todo caso, esto no se puede considerar como una designación o un señalamiento en favor del candidato, lo que se exige, en última instancia, es que la propuesta para contender sea libre por parte del partido. De lo contrario, se estarían violando los principios básicos y elementales de un régimen que se precie de democrático. Por ello, en las democracias avanzadas los partidos políticos realizan constantemente actividades de proselitismo hacia sus electores, significando así, que el proceso garantiza la misma posibilidad para todos los partidos de conseguir el poder, sin que se concedan privilegios a ninguno en particular.

En el caso mexicano, hasta hoy, la realidad ha sido diferente por la existencia de un partido oficial que sólo acata órdenes del presidente, y éste puede designar, según su interés personal, a los candidatos adeptos a su persona. Por eso en el caso de los gobernadores muchos lo han sido sin tener ni siquiera un conocimiento de la entidad que van a gobernar, lo que se ha traducido en una mala administración cuando no en el surgimiento de graves problemas que generan su falta de preparación en la tarea de gobernar. A esto hay que agregar, que en el momento de la sucesión presidencial muchos de ellos “se equivocan” de candidato y entonces el Estado sufre las consecuencias por la falta de apoyos a sus programas, teniendo que cargar con el estigma de que el gobernador fue designado por el presidente saliente y no por el entrante.

Sin embargo, recientemente y merced al proceso de transformación que está teniendo nuestro sistema político, orillado por el grave problema económico así como por algunos hechos trágicos de trascendencia internacional, el presidente se ha visto limitado para llevar al triunfo libremente a algunos candidatos a Gobernadores que pertenecen al partido oficial, como fue el caso del Estado de Chihuahua en que consiguió la gubernatura un candidato del Partido de Acción Nacional, y aún más reciente, el caso del Estado de Guanajuato en que también

fue derrotado el candidato del partido oficial. No así en los casos de los Estados de Yucatán y Tabasco, en donde sí resultaron triunfantes los candidatos lanzados por el partido oficial, pero que en sus triunfos han sido fuertemente cuestionados por la opinión pública. Es de esperarse que México continúe con este proceso de transformación, que ha empezado a dar sus primeros pasos hacia un régimen democrático, en donde se eliminen los vicios enraizados y sempiternos que aún desea continuar practicando el sistema político actual. Esa propensión a imponer candidatos a gobernadores, a través del partido oficial, debe desaparecer ya, pues mucho es el atraso en el que se encuentra el desarrollo de la mayoría de las entidades federativas, y en gran parte se debe al ejercicio arbitrario de esta práctica antidemocrática que, al igual que muchas otras, han impedido que México se desenvuelva en un auténtico sistema federal y por consiguiente, han contribuido decididamente al quebrantamiento de la ya de por sí balbuceante teoría de la separación de poderes.

Creo que éstas pueden ser las causas principales que originan la irracional concentración de funciones en el presidente; desde luego que pueden existir otras, pero a mi juicio éstas son las principales. Lo deseable sería hacer un replanteamiento a fondo para revisar detenidamente, y dentro del marco de la teoría de la separación de poderes, las facultades con que cuenta hoy el sistema presidencial y proponer, en todo caso, una nueva y racional organización de las funciones del Poder Ejecutivo, para que muchas de ellas pasaran a la esfera de atribuciones de otros niveles gubernamentales y administrativos. Así, el propio presidente podría descargarse de pesadas y complejas tareas que sólo tienden a impedir una ágil y saludable función de gobernar y administrar.

3. El presidencialismo y el proyecto nacional

Para efectos de este enunciado, por proyecto nacional, se entienden aquellas mínimas realizaciones personales y profesionales que los gobernados pretenden llevar a cabo con el apoyo de un sistema político justo y equitativo, que permita y propicie esas aspiraciones, de tal manera que el proyecto de los gobernados que contiene esas aspiraciones, sea parte esencial o medular del proyecto de gobierno. A primera vista podría contestarse que, en el caso mexicano, no se da en su totalidad esta regla natural, pero ello no dejaría de ser una afirmación radical, porque es de justicia reconocer que, en gran parte, los gobiernos pos-revolucionarios sí han contribuido decididamente al logro de muchas de esas pretensiones.

Lo que sucede es que en la medida en que una sociedad avanza y se conscientiza empieza a ser más exigente con su sistema político, y si éste se encuentra rezagado en relación con ese avance social, entonces aparecen una serie

de desajustes que terminan por desequilibrar la relación que debe haber entre gobernantes y gobernados. Creo que este es el proceso que está viviendo el país actualmente, por lo que el sistema político tendrá que hacer un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo de la sociedad. Un sistema político tiene éxito no porque su diseño sea modelo para las estructuras constitucionales, ni siquiera por sus novedosos y sofisticados procedimientos de administración, sino cuando posee la capacidad para satisfacer las necesidades y los ideales de un pueblo.

No es tampoco el caso de asumir una actitud en el sentido de responsabilizar al sistema político de nuestros males, ya que los pueblos siempre pueden aspirar a los derechos que son capaces de defender. Es decir, no se trata de pensar que el modelo constitucional no ha dado los resultados que el país esperaba, puesto que ningún modelo es en sí mismo positivo o negativo en el sentido literal del término. Quienes gobiernan son humanos, y muchas veces no poseen la preparación y la madurez para tan alta responsabilidad; es por ello que se requiere la decidida participación de todos los gobernados para la toma de decisiones nacionales, sobre todo cuando esas decisiones afectan a todos los nacionales. Ésta y no otra es la única forma de que nuestro país pueda encaminarse por el rumbo de la democracia.

Los pueblos latinoamericanos poseen una cultura propia y una historia diferente, y las características de sus ejecutivos responden a esa cultura y a esa historia. Por eso se ha visto una acusada inestabilidad de su estructura constitucional, donde lo mismo ha habido ejecutivos dictatoriales, colegiados, o con la pretensión de ser vitalicios, y por estos “hombres fuertes” es por lo que el Ejecutivo fue robusteciendo su esfera de competencia, hasta desembocar en un fuerte predominio constitucional sobre los demás poderes. A este fenómeno se debe que acumulen un exceso de facultades en el proceso legislativo, una acentuada ampliación del veto constitucional y una abundante lista de actos de gobierno como extraconstitucionales, aunque hay que reconocer que el propio constitucionalismo ha hecho el intento, con escaso éxito a veces, de oponer limitaciones al autoritarismo del Poder Ejecutivo.

Tales mecanismos han nacido durante los cortos intervalos en que se ha reaccionado contra la autoridad excesiva del presidente, entre los principales están: restricción del mandato presidencial, precisa descripción de facultades, cláusula antirreeleccionista, incorporación de algunos matices parlamentarios con el consejo de Estado o el refrendo, aumento del control político por parte del Legislativo o Judicial.²⁸⁷

México es también dueño de una historia de incansables luchas por su emancipación y por la defensa de sus instituciones, que se reflejan en el vasto número

287 Cfr. Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, UNAM, 1979. p. 74.

de Constituciones que se promulgaron desde su independencia. En los tiempos recientes hace esfuerzos por encaminarse en forma decidida hacia la democracia, porque su futuro político parece estar dirigido a la búsqueda de un sistema de gobierno democrático. Existe ya una conciencia en los mexicanos sobre la superioridad teleológica de la democracia como una forma adecuada de vida, pues los cambios políticos han traído paralelamente cambios constitucionales, que parecen dar un nuevo aire al federalismo como forma de Estado, en donde sea garante el respeto al Estado de derecho y al principio de legalidad, y donde la separación de poderes pueda garantizar el autocontrol del poder. Creo que en el grado en que esto sea posible será como pueda hablarse de la existencia de un Ejecutivo, cuya actuación sea el resultado del proyecto de vida de sus gobernados.

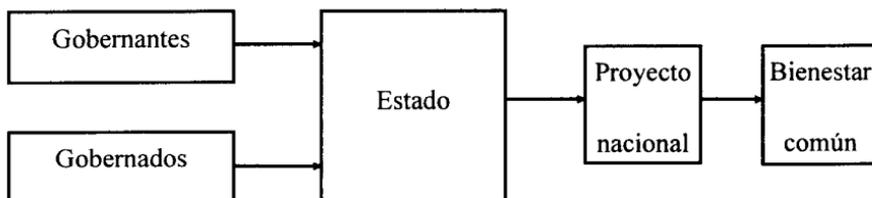
Todo Estado tiene un fin, y ese fin no es otro que el de conseguir el bienestar común de sus gobernados, entendido éste como el proyecto de vida nacional, desde luego dentro de un régimen democrático en que el origen de los que ejercen el poder tiene su fuente en la legitimidad. Por eso en los Estados dictatoriales no puede ser posible pensar en la congruencia entre el fin de los gobernados y el fin que persiguen los gobernantes, puesto que el origen de su poder no está basado en la legitimidad electiva de los ciudadanos; por lo, tanto el fin y los objetivos de aquéllos con éstos aparece disociado. México, a lo largo de su historia, ha corrido el riesgo de que sus regímenes presidenciales se acerquen con gran peligro a la premisa de esta hipótesis, porque se ha comprobado que el proyecto político del sistema no ha encajado con el proyecto de vida de los mexicanos, de lo contrario, obtendría la fuerza y el apoyo para su realización de los mismos mexicanos fortaleciendo por añadidura al propio sistema político, pero como no ha sido de ese modo, la congruencia de fines se ha vuelto disfuncional, lo que tiende ahora a debilitar el sistema y en última instancia a su destrucción.

La razón es que el sistema político no ha organizado a la sociedad mexicana en la búsqueda de los fines que ésta haya escogido. “La persecución de un objetivo implica la formación de una imagen del mismo, a lo que podemos llamar la intención, y luego la determinación de los medios de ejecución de esa intención, o sea de un curso de acción hacia la meta”.²⁸⁸ Esto significa que el proyecto gubernamental debe planearse en congruencia con lo que la sociedad pretenda. Y es que la planeación y programación de metas o de fines se impone como política obligada a los países insuficientemente desarrollados. Una considerable dirección del Estado, cimentada en el fin que requieran los gobernados, es muy compatible con la democracia y con una sociedad libre, y no existe, a mi entender, algún ejemplo en la historia de una democracia que se haya des-

288 Cfr. Deutsch, Karl W., *Política y gobierno*, trad. E. L. Suárez, México, FCE, 1976, p. 165.

truido por un exceso de programación de sus fines; en cambio, la historia nos muestra muchos ejemplos del caso contrario. Sólo es legítima la función que realiza el Estado cuando su orientación se dirige hacia la obtención del fin específico para el cual fue creado.

Todas estas ideas encierran la intención de que el sistema político mexicano pueda conseguir la adhesión que tanto necesita de la sociedad y ésta, a su vez, otorgue su apoyo en la consecución de metas, metas que finalmente sean comunes, integrando de esta manera el proyecto nacional de vida que tanto necesitamos como nación. Gráficamente éste sería el esquema:



Ahora bien, la cultura de nuestro país reflejará siempre la clase de gobernantes que prevalezcan en el sistema político, y los resultados de la acción de los gobernantes sólo pueden ser producidos por la interacción de un proceso político y dinámico de legitimidad con la sociedad entera, y lo que ha sucedido con nosotros, es que no se ha dado esa interacción continua y generalizada que fusione congruentemente a la sociedad con su sistema político. Es posible y deseable que tal proceso pueda en el futuro perfeccionarse, pero para ello la sociedad deberá estar dispuesta a compartir muchos valores históricos y democráticos con su sistema de gobierno dentro de una misma cultura. Al compartir de este modo esa simbiosis de valores compartirá, al mismo tiempo, sus perspectivas de legitimidad hacia la democracia.

4. *Presente y futuro del presidencialismo mexicano*

Si examinamos las cosas en términos de una visión global, es fácil darse cuenta que en los regímenes políticos contemporáneos se acusa una marcada tendencia a la preponderancia del Ejecutivo en comparación con los otros órganos de poder, lo mismo en regímenes de tipo presidencial que de tipo parlamentario, como puede ser el caso de Francia o Inglaterra.²⁸⁹ Lo anterior obedece

²⁸⁹ Tanto en Francia como en Inglaterra siempre ha habido preocupación por el debilitamiento del Poder Legislativo y el creciente predominio del Ejecutivo. *Cfr.* Burdeau, Georges, *Droit*

a las constantes transformaciones que de índole política, económica y social han estado sufriendo los Estados modernos que han transitado del Estado liberal burgués al Estado social de derecho,²⁹⁰ y donde el Ejecutivo ha tenido un papel relevante como un distribuidor de bienes y servicios, al mismo tiempo que rector de la actividad económica.

Entonces, debe admitirse que el predominio del Ejecutivo en el constitucionalismo contemporáneo se encuentra en pleno auge, porque es al titular de este poder al que ha correspondido un importante papel en la conducción de los problemas políticos del país, así como también la actuación en el plano internacional, y esto como pueda verse, debe traducirse en una fuerte concentración de facultades cada vez más en su favor, no obstante que, a diferencia de los regímenes monárquicos o socialistas, éste se encuentra limitado por el mismo constitucionalismo, sobre todo por lo que se refiere al tiempo de su mandato.²⁹¹

América Latina es un mosaico multicolor en el que confluyen una variedad de razas y etnias. Muchos años ha tardado esta mezcla heterogénea para conseguir su integración en un desarrollo sostenido. Aunado a ello, y durante casi todo el siglo XIX, los países del continente atraviesan por sangrientas luchas que desembocan en su independencia, pero que también los arrastran hacia conflictos intestinos que acentúan más la dispersión de los matices de ese mosaico. Por si fuera poco, la herencia del individualismo hispano acaba por acrecentar esas guerras fratricidas en las que tratan de rescatarse valores tradicionales, pero se provoca un desbordamiento en el que aparecen siempre fuertes personalidades individuales que resaltan en las diferentes facciones. Aquí nace el “hombre fuerte”, el caudillo.

En este contexto, los enfrentamientos abandonan su carácter ideológico y pasan a ser disputas por el predominio del poder, perfilándose las tendencias conservadora y liberal. Una característica de esta etapa es que el objeto de esas pugnas inciden casi siempre en el centro estructural del poder del Estado y quienes terminan ejerciendo el poder son el caudillo triunfante o el cacique más fuerte. Inclusive —escribe un tratadista uruguayo— dentro de la era constitucional, el titular del Poder Ejecutivo muy a menudo empuñaba las armas para

Constitutionnel..., ed. cit., pp. 500 y ss., para el caso de Inglaterra en donde se pueden apreciar los antecedentes de la lucha entre el Parlamento y el Ejecutivo. Cfr. Thomas, Maurice W., *Derecho e instituciones de la Gran Bretaña*, vers. cast. Miguel Gracia Santesmasses, México, Ediciones Minerva, 1945, pp. 36 y ss.

²⁹⁰ Resulta interesante la consulta para este proceso de la obra de García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones...*, ed. cit., pp. 40 y ss.

²⁹¹ Un ejemplo es el constitucionalismo latinoamericano. Así, tenemos que en Costa Rica, la duración en el mandato es de 4 años (art. 134); Haití, 5 años (art. 134-1); Brasil, 5 años (art. 82); Perú, 5 años (art. 112); Chile, 8 años (art. 25); Ecuador, 4 años (art. 74); Panamá, 5 años (art. 172); Guatemala, 5 años (art. 184); Nicaragua, 6 años (art. 148); Honduras, 4 años (art. 237); Uruguay, 5 años (art. 77); y República Dominicana, 4 años (art. 49).

defender su posición, ganada por la fuerza o por la elección constitucional, frente a levantamientos o revoluciones de muy distinto signo. Cuando no, y en orden a las mismas tendencias, se producían golpes de Estado a través de los cuales se fortalecía aún más aquel poder.²⁹² Aquí nace el predominio del Ejecutivo en Latinoamérica. Kaplan pinta magistralmente el retrato del Ejecutivo en ese momento:

En cualquiera de los casos, tiende a prevalecer la concepción absolutista y centralista del Poder Ejecutivo. El Presidente, su equipo y su camarilla eligen y controlan en mayor a menor medida a los parlamentarios nacionales, a los gobernadores y legisladores provinciales, a los diferentes partidarios y altos funcionarios públicos, a los jueces. Todos éstos, a su vez, manejan el electorado, seleccionan e imponen a los hombres adecuados para enviar al Congreso, convalidan y ponen en ejecución las decisiones de la elite de poder de la cual son partes y apéndices [...] El gobierno se estructura y opera como coto de caza cerrado, y los asuntos nacionales son manejados como problemas familiares, para servir y satisfacer a un círculo restringido de intereses particulares y de individuos privilegiados.²⁹³

Acaso en México este proceso haya sido diferente en el tiempo mas no en su sustancia. Por eso puede decirse que dos causas son fundamentales en el predominio del Poder Ejecutivo en nuestro país: por un lado, los factores histórico-políticos, a través de los cuales comienzan a incubarse las notas peculiares de ese predominio, y por otro, la nueva visión de los fines del Estado, es decir, el ensanchamiento de esos fines, para los que se requiere de un órgano dotado de amplias atribuciones y capaz de movilizar un considerable aparato administrativo hacia la consecución de esos fines.

El proceso emancipador altera los valores tradicionales en tanto el nuevo orden trata de estabilizarse. Los primeros gobiernos son presa del caudillismo y de la autocracia, pero antes de ello, el Estado mexicano debe enfrentarse a conflictos internos y a amenazas externas, mientras trata de administrar un gobierno que no consigue estar sosegado en la lucha por el poder. Poco a poco, y a través de un prolongado proceso, el Estado mexicano emerge y se consolida reafirmado como expresión de una incipiente sociedad en vías de organizarse. Pero, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, cuando instituye su orden constitucional importa los modelos europeo y norteamericano pensando que será lo mejor a sus soluciones políticas. De ese modelo tratan de acomodarse textos constitucionales a nuestra realidad, y la única explicación de esa adopción es que se piensa en ella más como una fórmula mágica que como un método original, diseñado para las soluciones de nuestros problemas y conforme

²⁹² Cfr. Vescovi, Enrique, "El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina", *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, p. 440.

²⁹³ Cfr. Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 208.

a nuestra realidad. No obedece a un modelo que contenga una expresión real de la solución de nuestros conflictos que tiendan a un desarrollo nacional. Tampoco es el resultado de ciertas fuerzas o transformaciones culturales o de otra índole que ahora el sistema político-constitucional trate de encauzar. Pero el modelo no tiene éxito en fincar sus raíces en la conciencia de la sociedad, porque en ese momento el pueblo está sometido a condiciones de expoliación y marginalidad. Por eso, al implantar un sistema constitucional de modo arbitrario se termina por forzar las estructuras tradicionales que terminan, a veces, por rechazarlo o bien deformarlo.

Nuevamente es Kaplan quien acude a ilustrar sobre las características que se presentan en esa etapa de nuestra historia:

Se busca combinar la implantación de una economía liberal (libre cambio, libre iniciativa privada, derecho de propiedad de tipo romanista, jerarquía social basada en el juego de todos aquellos elementos) con el logro y la vigencia de la estabilidad, la seguridad, la legalidad formal, la integración nacional, la democracia representativa, la supremacía y eficacia de un Estado centralizado que no interfiera en el juego irrestricto de las fuerzas económicas y sociales. El modelo ideológico y las formas institucionales chocan con las estructuras y prácticas reales. Las Constituciones, las leyes y las instituciones se formulan y se acatan, pero no se cumplen, o bien adquieren una dinámica propia que se aparta en diverso grado del esquema teórico.²⁹⁴

En este contexto, la verdadera y real estructura de la democracia representativa aparece desvirtuada, cuando no marginada, pues el ejercicio del poder se encuentra monopolizado en las manos de un grupo reducido y ligado por fuertes intereses al centro estructural del poder del Estado, en tanto que la participación popular se encuentra tan limitada que realmente ni existe.

Una epidemia constitucional surge en el momento en que el Estado mexicano adquiere su institucionalización, pues empieza la fiebre de elaborar Constituciones; lo mismo de enmendar algunas o abrogar otras. Síntoma de que casi ninguna de ellas constituye el reflejo de nuestra realidad. Dentro de esa euforia constitucional, en la mayoría de las Constituciones se instituyen regímenes democráticos y representativos soportados por una separación de funciones en el ejercicio del poder, principio o teoría que ha resultado letra muerta por la tendencia marcada siempre a favorecer el predominio del Poder Ejecutivo, oponiéndose con ello al espíritu del Estado federal que se supone debe regir plenamente en México. A esto hay que agregar que, con la existencia de un partido de Estado que ha conferido numerosas facultades extraconstitucionales al titular del Poder Ejecutivo, es por lo que el federalismo mexicano se ha

transformado en un federalismo unitarizado o centralizado que ha terminado por quebrantar el principio de la separación de poderes, pues el Congreso, aun cuando muchos de sus integrantes ya representan a la oposición (sobre todo en la Cámara baja), siempre ha estado subordinado al Ejecutivo, y aunque, constitucionalmente, es el primer poder en orden legal, tiende a funcionar casi siempre como el órgano colegiado al servicio del Ejecutivo. No se diga de nuestro Poder Judicial con su actitud complaciente y siempre inclinándose a los mandatos del Ejecutivo y del Legislativo, resistiéndose siempre a invalidar los actos anticonstitucionales de aquéllos, o a veces, declarándose incompetente en materia política, cuando no a apoyar las facultades extensivas del Ejecutivo por encima de las libertades políticas. En una palabra: dispuesto siempre a servir de instrumento legitimador del autoritarismo y del gobierno *de facto*.

El predominio del Ejecutivo hace que sea el propio titular de ese poder el que mueva todo el aparato estatal, y que la fuerza de su presencia se ramifique por cada rincón de la maquinaria del Estado; es el jefe supremo de la Revolución que como un mito justifica la vida nacional del país; es el jefe del partido único en donde confluyen la protección de los altos intereses de quienes participan en el poder, pero en el que se limita la participación popular en las decisiones nacionales; controla toda la administración pública federal; somete al Congreso; socava al Poder Judicial; sujeta a los gobernadores y decide vergonzosamente la designación de su sucesor en el puesto supremo del Ejecutivo.

Ya quedó claro que la Constitución de 1917, con todo y las ideas de Carranza, no hizo más que fortalecer intencionalmente las facultades del Ejecutivo. Por esa razón, y de acuerdo con la intención que la Constitución se reserva, en el sentido de situar al Ejecutivo siempre como máxima autoridad, en cada una de las ramas de la administración del aparato estatal, resulta que el Ejecutivo siempre será la máxima autoridad educativa (artículo 3º); agraria (artículo 27); económica (artículo 28), de salud (Ia. de la fracción XVI del 73); laboral (artículo 123) y así sucesivamente. En fin, si existe un depositario del poder en México ése no es otro que el titular del Poder Ejecutivo, para quien la Constitución de 1917 no hizo otra cosa que constitucionalizar su actuación como un verdadero dictador, a semejanza de los regímenes totalitarios que tanto han lastimado a la división de poderes y a la democracia misma. Emilio Rabasa, a principios de siglo, lo decía con estas palabras:

Fuera del orden legal, el presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común las simpatías populares, que sólo en momentos de agitación intensa gana la personalidad colectiva y casi anónima de una asamblea legislativa; pero dentro del orden constitucional, que es el que debemos tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la supe-

rrioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el mismo Poder Ejecutivo tienen que someterse. El peligro, pues, de la invasión que altere la estabilidad de las instituciones, está principalmente en el abuso que el Congreso puede hacer de sus atribuciones legítimas, por más que esto parezca paradójico en nuestro país, porque nunca hemos vivido bajo el régimen constitucional y, por consiguiente, la preponderancia ha estado del lado del Ejecutivo.²⁹⁵

Por su parte, el maestro José Enrique González Ruiz, al respecto de este tópico, nos dice lo siguiente:

Además de que, igual que en todo régimen presidencialista, en México el presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno, en el caso de nuestro país se ha incrementado enormemente la intervención del Estado en la actividad económica. Eso dio lugar a que surgiera el llamado sector paraestatal de la administración pública, compuesto por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, fideicomisos celebrados por el gobierno federal y otras instituciones crediticias, cuyo potencial económico es igual o mayor que el del sector de la administración pública tradicional, compuesto por las secretarías de Estado y por el Departamento del Distrito Federal.²⁹⁶

Un rasgo más que complementa el predominio del Poder Ejecutivo en México, es sin duda el hecho de que la vida nacional aparece manejada exclusivamente por el presidente, pues se tiene la impresión de que sin el impulso de éste aquélla permanece estática. En este sentido, es determinante el apoyo que le presta el partido de Estado, por medio del cual se decide la totalidad de quienes desean ocupar puestos de elección popular en el país, además de que hace las veces de instrumento de control de diversos factores de poder, como pueden ser los sectores campesino, obrero, burocrático, etcétera, cuyos sindicatos aparecen “oficializados” y subordinados al partido dominante. Lo anterior ha conducido a nuestro país hacia un sistema de poder de un solo hombre, rivalizando así con los regímenes dictatoriales en los que no hay cabida para la teoría de la separación de funciones, tan indispensable para equilibrar racionalmente el abuso del poder que tiende a hacer de quien lo ejerce un verdadero déspota.

No sorprende que el predominio del Ejecutivo continúe todavía señoreando en los tiempos modernos, cuando fue el propio Constituyente de Querétaro el que puso las bases constitucionales para su reinado. En efecto, *grosso modo*, podemos decir que varias fueron las disposiciones que la Constitución de 1917 incorporó en su contenido y que fortalecieron al Ejecutivo:

²⁹⁵ Cfr. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982, p. 141.

²⁹⁶ Cfr. González Ruiz, José Enrique, “El predominio del Poder Ejecutivo en México”, *El predominio...*, ed. cit., p. 316.

- Redujo el periodo presidencial a cuatro años y adoptó como principio la no reelección; sin embargo, permitió que los presidentes interino, provisional y sustituto pudieran volver a ocupar el cargo después del periodo inmediato.
- Se instituyó la elección directa del presidente en vez de la indirecta en primer grado, tal como lo disponía la Constitución de 1857.
- Suprimió la vicepresidencia de la República.
- Las causales del juicio de responsabilidad al presidente se restringen, y sólo se circunscriben a los delitos graves del orden común y la traición a la patria. Recíprocamente, se derogan las causas de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (artículo 103 de la Constitución de 1857), al mismo tiempo que se aumentó la instancia ante el Senado con respecto a la consideración de culpabilidad al funcionario. Más democrático e imparcial era lo que disponía al respecto la Constitución de 1857, en el sentido de que sólo bastaba la resolución de la Cámara de Diputados.
- Reducción a un solo periodo de sesiones.²⁹⁷
- Se impide a la Comisión Permanente convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias, pero se le confiere esa facultad al presidente para que pueda convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente. Reformas posteriores volvieron al sistema de 1874.
- También lo que había sido previsto en la reforma de 1874 en cuanto al veto, volvió a modificarse, pues la mayoría requerida para superarlo se elevó. Así, en lugar de la mayoría absoluta, se establecieron las dos terceras partes de los diputados y senadores para la segunda aprobación.
- De acuerdo con las reformas de 1874 a la Cámara de Diputados, correspondía aceptar la renuncia del presidente y examinar la cuenta anual que presentara el Ejecutivo, pero el Constituyente revolucionario se las confirió al Congreso (artículo 73, fracciones XVII y XXVIII).²⁹⁸

Además de estas facultades están las propiamente constitucionales que el Constituyente de Querétaro le otorgó al Ejecutivo. Con respecto a las facultades materialmente legislativas, además de las extraordinarias conferidas para situa-

²⁹⁷ Actualmente ya se volvió al sistema de la Constitución de 1857, pues con fecha 7 de abril de 1986 una reforma estableció dos periodos ordinarios de sesiones: uno a partir del 1 de noviembre y otro a partir del 15 de abril de cada año. Sin embargo, con fecha 3 de septiembre de 1993 se modificó el inicio del segundo periodo ordinario de sesiones, que sería a partir del 15 de marzo de cada año.

²⁹⁸ La fracción XXVIII del artículo 73 constitucional está derogada (DOF 6-XII-77).

ciones de emergencia, el presidente posee la reglamentaria y la de celebrar tratados internacionales con la ratificación del Senado.

Aparte de las facultades y obligaciones que la Constitución le confiere al presidente en forma directa en las veinte fracciones del artículo 89, están, por ejemplo, el establecimiento del Consejo de Salubridad General que depende directamente del presidente, sin que intervenga ninguna secretaria de Estado, siendo obligatorias sus disposiciones a todo el país (artículo 73, fracción XVI).

El presidente mexicano también puede, de conformidad con la Constitución, ejercitar y desistirse de la acción penal a través del procurador general de la República (artículos 21 y 102); expulsar sin juicio previo a extranjeros cuya presencia se considere inconveniente en territorio mexicano (artículo 33); expropiar por causa de utilidad pública, mediante indemnización los bienes federales (artículo 27, párrafo 2º); celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, cuyas bases deberá señalar el Congreso (artículo 73, fracción VIII). Otra facultad no menos importante que se le confiere al Ejecutivo es la que se refiere a la intervención decidida en el manejo de la materia económica (artículos 25, 27, 28 y 131).

Si se toma en consideración la cantidad de recursos de toda índole que son destinados para el sostenimiento y operación de todo lo que es el aparato administrativo, uno se puede imaginar la acumulación de poder que se concentra en un solo órgano, a cargo de un solo hombre, que es el que dispone todo lo concerniente para que dicho órgano actúe en consecuencia. Si a ello añadimos la disponibilidad de los medios de que se allega en el manejo y conducción de la política interna; el absoluto y discreto control de las fuerzas armadas para la defensa tanto interna como externa del territorio; la influencia y poder que ejerce sobre los medios de comunicación y sobre líderes obreros o empresariales, asociaciones, sindicatos, etcétera, uno concluye que las únicas limitantes que el Ejecutivo mexicano tiene son: lo que él no quiera hacer, el plazo del tiempo de su mandato y los factores internacionales, que sí son capaces de presionar o criticar la actuación del presidente.

Jorge Carpizo resume con exactitud las causas del predominio del Ejecutivo en México:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos, que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación masivos.

g) La concentración de recursos económicos en la Federación, especialmente en el Ejecutivo.

h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el Distrito Federal.

k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.²⁹⁹

Sin embargo, hay que considerar ciertos hechos que pueden ser muy significativos para el futuro inmediato del régimen federal mexicano y su presidencialismo:

1. En momentos recientes el Ejecutivo ha sentido por primera vez la crítica de la sociedad como en ningún otro momento en la historia del país. Por ejemplo, las elecciones presidenciales de 1988-1994 fueron altamente cuestionadas por la opinión pública, inclusive se habló insistentemente de un gigantesco fraude electoral, amén de que al titular del Poder Ejecutivo se le consideró siempre, durante ese periodo, como un presidente de facto. Lo mismo ha sucedido con las elecciones presidenciales para el periodo 1994-2000.

2. El Poder Legislativo federal ya no se integra sólo con miembros del partido dominante (sobre todo la Cámara baja), pues una gran cantidad de curules se encuentran ahora en poder de los miembros de los partidos de oposición, lo que ha valido que algunos proyectos de ley enviados por el Ejecutivo se hayan criticado y por consiguiente modificado. Este hecho es altamente significativo, porque podrían ser las primeras bases para el porvenir de la llegada de una auténtica separación de poderes.

3. El partido predominante ya no las tiene todas consigo, pues se ha enfrentado a impactantes derrotas de sus miembros contendientes, y esto ha sucedido a nivel de presidentes municipales, diputados (locales y federales), senadores y gobernadores, lo que indica que el partido dominante está atravesando una crisis tanto interna como externa que amenaza con su destrucción.

299 Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., pp. 25 y 26.

4. Como consecuencia de esto último, y por el desprestigio del partido predominante, el Ejecutivo ha visto limitada su otrora facultad tradicional de designar a los gobernadores de las entidades federativas, lo que podría significar en el futuro de México una posible apertura para la elección democrática de los ejecutivos estatales, a base de seleccionar candidatos verdaderamente arraigados y comprometidos con los intereses de los electores estatales.

Pero aun con lo que se acaba de mencionar, es conveniente que en el futuro de México el presidencialismo esté mejor controlado, de tal modo que pueda hablarse de la existencia de un respeto a la legalidad y a la separación de poderes tan vital en el ejercicio de las funciones que conllevan el propio poder,³⁰⁰ y para ello, esos controles tendrán que centrarse, fundamentalmente, en dos direcciones:

1. Controles internos (dentro de la estructura del Ejecutivo), y
2. Controles externos (fuera de la estructura del Ejecutivo).

1. *Controles internos.* Dentro de los controles internos pueden presentarse algunos casos, en el entendido que éstos de ninguna manera son limitativos, sino meramente ejemplificativos, pero haciendo hincapié que este tipo de controles tiene por objeto fortalecer áreas diversas dotándolas de mejores atribuciones, de modo que se pueda conseguir una tarea más eficaz al mismo tiempo que aligerar el peso de la responsabilidad al Ejecutivo.

a) Es conveniente dotar de facultades a la Corte para que posea la atribución de vigilar y fiscalizar el uso de los recursos económicos y financieros, cuyo manejo corresponde al Ejecutivo. Esto, porque no estoy convencido del todo, de que la Secretaría de la Contraloría de la Federación haya cumplido cabalmente esta función desde que fue creada. Tampoco es muy persuasiva la idea de que se le dote de autonomía, pues en la práctica de la educación administrativa mexicana ese sistema no ha tenido los resultados deseados, merced a la dependencia financiera de que son objeto siempre este tipo de organismos.

b) En lugar de la Contraloría podría instituirse un Tribunal de Cuentas, como lo hace la Constitución española (artículo 136), que dependa directamente del Congreso y actúe coordinadamente con la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados. Este Tribunal sería el supremo órgano de vigilancia y control de los recursos presupuestales, cuyo manejo corre a cargo del aparato estatal.

Ahora bien, en el caso de que la Secretaría de la Contraloría de la Federación fuese dotada de autonomía y a efecto de que funcionara más o menos con independencia, haría falta que el nombramiento del titular fuese aprobado por el Senado, previa propuesta del presidente; dotarla de autonomía funcional, or-

300 Cfr. Gettel, Raymond G., *Political Science*, San Francisco, Ginn and Company, 1933, p. 209.

gánica y financiera; eliminarla de la jerarquía de las secretarías para enfatizar su independencia frente a otros órganos.

Tanto la creación del Tribunal de Cuentas como de la Contraloría dotada de autonomía, pudiera hacerse extensiva, con iguales características, a cada una de las entidades federativas.

Pero en todo caso, e independientemente del órgano u órganos creados para la función que se trata, lo verdaderamente inmediato consiste en intensificar una vigilancia y una supervisión, no sólo a las dependencias que integran directamente la administración pública, sino que deberá incluirse también a todos los sectores que aparecen coordinados por esas dependencias, de manera que los órganos que realicen las funciones de supervisión y vigilancia puedan asumir gradualmente funciones de control político.

Se insiste en el riguroso control del presupuesto asignado al Ejecutivo, porque es en este renglón donde realmente este órgano ha abusado por costumbre del ejercicio del presupuesto que le corresponde para su función, disponiendo con suma ligereza de cuantiosas cantidades que en ocasiones no justifican su erogación. Esta medida de control, desde luego, habría que llevarla a cabo, paralelamente, con la elaboración y expedición de las normas correspondientes de ingresos y egresos de la Federación.

c) Se hace necesario separar las funciones del procurador general de la República como Ministerio Público y como consejero jurídico y representante del gobierno,³⁰¹ pues al parecer a esta última es a la que se le pone más atención. Lo que se requeriría es que a la función de Ministerio Público se le otorgara una total autonomía orgánica, funcional y financiera, para desligarlo del tutelaje del Ejecutivo, y que realmente asumiera su verdadero papel como representante de la sociedad. En tanto la función de consejero jurídico y representante del gobierno bien podría encomendarse a otra dependencia, sin necesidad de crear un aparato burocrático. Hay que dar el paso que han dado otros países en los que el titular del Ministerio Público lo nombra el Poder Legislativo a propuesta del presidente, en algunos casos, en otros alguna de las cámaras o el mismo Congreso, sin necesidad de propuesta. Ejemplo de este procedimiento son las Constituciones de Colombia (artículo 276), de Perú, en donde su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría (artículo 158); de Ecuador (artículo 115) y de Venezuela (artículo 219), por citar las principales.

d) No sería arriesgado del todo que se hiciera una reforma constitucional para que las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tuvieran fuerza obligatoria, y para que se le incluyera también entre las institu-

³⁰¹ Actualmente los estudios para la reforma constitucional hacia este importante paso ya están encaminados.

ciones que están legitimadas para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad que prevé la fracción II del artículo 105. Esto redundaría en un beneficio, porque el órgano en cuestión actuaría como un contrapeso en el caso de que alguna norma atentara contra los derechos humanos, tanto de un miembro de la administración pública como de un particular.

e) No estaría por demás instituir el servicio civil de carrera en la administración pública mexicana, pero justa y debidamente estructurado, con el propósito de hacer más eficiente la tarea cotidiana que exige la administración, al mismo tiempo que elevaría la productividad y la calidad del servicio. Esto precisa, desde luego, la aplicación de programas permanentes de capacitación, de tal manera que la ascendencia a los puestos se diera con base en la capacidad y no a los favoritismos tan socorridos por nuestros políticos. Los países que ya tienen instituido en sus Constituciones el servicio civil de carrera, son: España (artículo 103.1.3.), Honduras (artículos 256-259), Panamá (artículos 297 en concordancia con el 300) y de Bolivia (artículo 44).

f) Una de las preocupaciones más constantes que ha calado fuerte en muchos sectores de la sociedad mexicana es la que se refiere a la urgente necesidad de establecer un programa verdaderamente serio y profesional, con carácter permanente, encaminado a la descentralización administrativa del gobierno federal. Esta preocupación no sólo aparece en nuestro país sino también en otros de América Latina, porque la mayoría de sus ejecutivos se hace proclive cada vez más a una creciente concentración de facultades, cuyas consecuencias para esos países han resultado peligrosas hasta para su estabilidad política.³⁰²

El tema de la descentralización administrativa corre parejo y estrechamente vinculado con el desenvolvimiento y desarrollo del Poder Ejecutivo. Por lo mismo, aparece ligado también con la moderna concepción del federalismo,³⁰³ del que forman parte medular las propias entidades federativas, que serán siempre el objeto principal de cualquier acción de descentralización que provenga del Poder central federal. Y es que, en última instancia, el primer paso decisivo que condiciona firmemente la existencia de un auténtico federalismo de cooperación es, precisamente, la descentralización administrativa real y efectiva.

Es justo reconocer que algunos gobiernos intentaron paliar el problema al tomar ciertas medidas correctivas para atenuar la concentración desmedida de facultades en el poder central, sobre todo en el aspecto económico, pues es claro que en este renglón el gobierno federal continúa todavía absorbiendo un gran porcentaje de recursos en comparación con los que cuentan las entidades fede-

³⁰² Cfr. un valioso estudio sobre el tema en Díaz Cardona, Francia Elena, *Fuerzas armadas, militarismo y Constitución nacional en América Latina*, México, UNAM, 1988.

³⁰³ Dos obras que contienen la concepción moderna del federalismo son: la de Alberti Roviera, Enoch, *Federalismo y cooperación...*, ed. cit., y la de López Aranguren, Eduardo, *El federalismo americano...*, ed. cit.

rativas. Al respecto se expidieron algunos ordenamientos de tipo fiscal³⁰⁴ encaminados a lograr una redistribución de los recursos económicos, inclusive, se facultaba a las entidades federativas a exponer su opinión sobre medidas fiscales aplicadas por la Federación. Esta disposición ha quedado en letra muerta, pues ningún gobernador se atreve a enjuiciar al gobierno federal. Otra medida con tendencias descentralizadoras, por parte del poder central federal, fue la reforma que se hizo al artículo 115 constitucional, por la cual se establecieron algunas modificaciones sustantivas y de apoyo financiero al municipio, así como de refuerzo de su autonomía concediéndoles más atribuciones.³⁰⁵ Hasta hoy la reforma no ha dado los frutos deseados, entre otras causas, porque aún siguen decidiendo por ellos los ejecutivos estatales.

Puede señalarse, asimismo, que en ese lánguido esfuerzo por descentralizar algunas funciones de la administración central a las entidades federativas, el gobierno federal ha descentralizado los servicios de salud, de educación y sobre todo de la mayoría de las instituciones de seguridad social, que desde hace ya algunas décadas funcionan en toda la República.

Ahora bien, dentro del marco de un Estado federal el proceso permanente de descentralización se convierte en la correa de transmisión que interconecta a ambos órdenes jurídicos, es decir, al poder central y a las entidades federativas, lo que motiva una participación democrática, no sólo entre quienes integran la organización administrativa, sino entre éstos y el ciudadano, porque la estructura y los propios servicios estarán más cerca de todos.

La política de la descentralización en México se abre espacio en el discurso político del momento. No hay documento o proyecto que no la contenga, incluso, es ya actualmente un programa político y disfruta del privilegio de que nadie se oponga a ella. No obstante ello, la grieta entre las palabras y los hechos continúa ensanchándose porque carga también una desgracia: nadie se compromete con ella. Si un día nuestros estadistas entendieran que la descentralización administrativa y política puede contribuir a la democratización del país, porque implícitamente conlleva otros procedimientos de participación de la sociedad civil, no relacionados siempre con la representación política, comprenderían muy bien que resulta más saludable y más ágil para todos, realizar las responsabilidades administrativas en un marco de descentralización y no en uno de concentración de funciones.³⁰⁶

³⁰⁴ A finales de 1953 se expidió la primera Ley de Coordinación Fiscal y la segunda, con el mismo nombre, inició su vigencia en enero de 1980.

³⁰⁵ Con la reforma al artículo 115 constitucional, los municipios vieron incrementadas sus funciones en cuanto a que ciertos servicios públicos pasaron a su competencia. Se les otorgaron también, facultades legislativas, como la de expedir decretos (bandos).

³⁰⁶ *Cfr.* Mayorga, René Antonio *et al.*, *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Bolivia, Editorial Nueva Sociedad, 1992, pp. 118 y ss.

De todos modos, se requiere de un detenido estudio sobre las experiencias descentralistas de otros países,³⁰⁷ para que se puedan determinar las atribuciones que se deben transferir y que beneficien a las entidades federativas y a los municipios mexicanos. La descentralización de funciones constituye uno de los caminos hacia la democratización del país, y ésta habrá de fortalecer decididamente al Estado federal.

2. *Controles externos.* Todos sabemos la tradicional docilidad con que el Congreso se ha conducido siempre frente al Poder Ejecutivo. Sin embargo, hoy el panorama es diferente: el Congreso no es un órgano colegiado hegemónico cuyos integrantes pertenezcan sólo al partido de Estado. Merced al pluralismo partidista que hoy lo integra, el Congreso es el órgano que tiene la importante responsabilidad histórica de dar el primer paso hacia la democracia, haciendo valer su contrapeso al Ejecutivo única y simplemente cumpliendo al pie de la letra lo que le señala la Constitución. Al Congreso corresponde la distinción histórica de colocar la primera piedra para la construcción del moderno edificio de la democracia en México. Para lograr lo anterior, es necesario que el Congreso se constituya en un verdadero foro de discusión política, desde luego en el sentido puro del término, y lo primero que tendrá que recuperar es su facultad de iniciativa legislativa y terminar ya con el monopolio del 99% (por no decir el 100%) de la iniciativa que le tiene arrebatada el Ejecutivo.

También es necesario procurar en lo posible cambiar un poco el perfil del legislador. Hay que exigir como incompatibilidad para el cargo que el legislador no pueda fungir al mismo tiempo como líder de algún gremio, ni patronal ni obrero, pues por esa razón la labor representativa se ha desvirtuado en demasía impidiendo de paso la profesionalización de la carrera parlamentaria.

No estoy de acuerdo, al menos por el momento, en la reelección inmediata de los legisladores, porque se aprovecharían del cargo los actuales líderes o dirigentes para institucionalizar las canonjías y para proteger intereses de grupo. En el momento en que gradualmente empiece a democratizarse el proceso electivo de los legisladores, sí es conveniente la reelección inmediata para que puedan aspirar a una honrosa carrera parlamentaria y sin compromiso con el Ejecutivo, lo que redundará, sin duda, en un auténtico contrapeso del Poder Legislativo a los actos del Ejecutivo.

Con respecto al Poder Judicial, igualmente ha habido intentos de buscar el fortalecimiento que tanto necesita frente a la acción absorbente del Ejecutivo. Lo que sucede es que la fortaleza del Poder Judicial no se localiza ni en los procedimientos ni en las reformas que se hagan para ese fin, sino en la con-

³⁰⁷ Una estupenda manera de estudiar al detalle la descentralización política y administrativa en Gran Bretaña, Francia, Italia, Alemania, España, etcétera, así como en algunos países latinoamericanos, es consultando el libro de Dieter Nohlen *et al.*, *Descentralización política y consolidación democrática*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1991.

ciencia y profesionalidad de quienes lo integran, pues en los últimos tiempos se ha visto presidir los órganos judiciales a políticos en desgracia arrinconados por el sistema, pero menos a juristas prestigiados. Esto ofende profundamente la responsabilidad que otrora tenían estos cuerpos colegiados, cuya actuación y presencia se sentía como una isla de honestidad entre todo el mar de corrupción.

Reformas como la inamovilidad de sus miembros, la derogación de la facultad presidencial para solicitar al Legislativo la destitución de algún funcionario judicial, las medidas contra el rezago judicial, la reforma para conceptuar a la Corte como tribunal constitucional, el intento para establecer la carrera judicial, el mejoramiento de la percepción económica de sus ministros, etcétera son hasta hoy elocuentes ejemplos de lo que se ha querido hacer para dignificar al Poder Judicial. Pero de lo que se trata es de lograr la auténtica y real independencia del Poder Judicial, entendida ésta no sólo como aquella libertad de los tribunales para resolver los casos de que conozcan de manera imparcial, sino que otros órganos de carácter político no tomen represalias en contra de jueces o magistrados que con honestidad realicen su trabajo. Hasta el momento en que exista una óptima cultura jurídica en quienes ejercen el poder en México, hasta entonces va a ser posible que tengamos tribunales dignos que hagan honor a la justicia y al Estado de derecho.

México ha sido un país de fuerte y pronunciada filiación federalista. El sistema echa la semilla desde la carta de 1824 en que se instala formalmente el Estado federal. Desde entonces la idea federal ha protagonizado un papel relevante en el desarrollo del sistema político de nuestro país, y aunque esta idea encierra una acción decidida de descentralización, la realidad ha demostrado que el Poder Ejecutivo avanzó considerablemente sobre el poder de las entidades locales, habiéndose producido una centralización excesiva en detrimento de la propia acción estadual.

Por ello, resulta apremiante el replanteamiento de nuevas relaciones entre la Federación, concretamente entre Poder Ejecutivo y las entidades federativas. Pese a los esfuerzos que ya se anotaron que se hicieron para lograr la descentralización, hace falta continuar avanzando en este proceso hasta conseguir un nuevo federalismo, en el que los poderes centrales se desprendan de facultades y atribuciones, que beneficien y que brinden la posibilidad de una mayor participación de las entidades federativas, en el proceso de problemas que atañen a la nación y en el consenso para la conformación de la voluntad nacional en las decisiones fundamentales.

Ya es inaplazable diseñar una estrategia de acciones reales y efectivas, tendientes al desarrollo y fortalecimiento de las entidades federadas. La estrategia debe contar con programas y recursos de todas las dependencias federales, basada en una coordinación de esfuerzos de los dos niveles de gobierno. Pero además se requiere implantar un sistema integrador y global para que estas

acciones no fracasen en su aplicación, y ese sistema podría ser un sistema de desarrollo y fortalecimiento estadual.

El sistema de estatalidad está anclado firmemente en el régimen federal mexicano, y si no se atiende a su desenvolvimiento democrático, el nuevo federalismo de nuestro país resultaría un federalismo inacabado, en donde la entidad estadual tendría un espacio muy reducido para su óptimo desarrollo, como ha sucedido hasta hoy con todas las entidades federativas.

Un federalismo pragmático y dinámico debe sentar sus bases, antes que en cualquier otro nivel de gobierno, en el estadual, pues al fortalecer el ámbito local está fortaleciendo toda la estructura que lo conforma. Y es que el desarrollo regional es un proceso sociopolítico, por el que se puede alcanzar la verdadera redistribución de las funciones del poder central federal.

México aspira, finalmente, a una reforma a fondo del Estado, cuya efectividad habrá de radicar sólo si existe una separación real de funciones y una emancipación entre el Poder Ejecutivo y el partido de Estado, para que de ese modo pueda ponerse fin al autoritarismo presidencial que hasta hoy no ha tenido contrapeso. Es por ello que el Ejecutivo deberá sujetar su función exclusivamente a lo que le marca la Constitución, es decir, ceñirse a sus facultades constitucionales solamente y abandonar totalmente atribuciones extraconstitucionales, que no han servido para otra cosa más que para detener la democracia en el país.

Hay que llevar a cabo reformas que garanticen de una auténtica y real separación de poderes que actúen con independencia uno con respecto del otro, pero que también lo hagan coordinados entre sí.

Una reforma radical del Estado plantea cuestiones de diversa índole, en donde se incluyen reglamentaciones del derecho de información, así como el establecimiento en la Constitución del referéndum y el plebiscito como instrumentos de consulta a la nación. Junto a esto, no sería mal vista una democratización de los órganos electorales al dotarlos de autonomía e independencia, pero que permitan que los ciudadanos tengan opción de involucrarse con ellos. La integración de los ciudadanos a los órganos podrían darse a base de consultorías o asesorías.

Otro aspecto medular de una reforma para el Estado precisaría de una delimitación cuidadosa en los objetivos que se tendrían que fijar, a fin de reforzar los niveles de competitividad con el apoyo de un sistema de partidos políticos. Este pluripartidismo, al menos, es ya un buen comienzo para emprender la marcha por el camino que habrá de conducir hacia un verdadero Estado federal democrático que ya reclama el futuro de México.