

# LAS RECIENTES TRANSFORMACIONES DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO

Héctor FIX-ZAMUDIO \*

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *La tendencia contemporánea hacia el predominio del Ejecutivo tanto en los regímenes de carácter presidencial como parlamentario*; III. *Las proposiciones para introducir matices parlamentarios en algunos ordenamientos latinoamericanos*; IV. *Breves referencias históricas en el ordenamiento constitucional mexicano*; V. *La modernización del sistema presidencialista en México*; VI. *Modificaciones en relación con el Congreso de la Unión*; VII. *Mayor independencia y trascendencia del Poder Judicial federal*; VIII. *Los ensayos de descentralización y desconcentración en la administración pública*; IX. *El intento de un mayor control económico y financiero, así como de responsabilidad de los funcionarios*; X. *Los grupos de presión y la concertación*; XI. *Perspectivas del sistema presidencial mexicano*; XII. *Conclusiones*; XIII. *Bibliografía básica*.

## I. INTRODUCCIÓN

1. Este pequeño trabajo tiene por objeto señalar las modificaciones recientes en el régimen presidencial mexicano, calificado por algunos de manera peyorativa como “presidencialista”, y que ya muestra síntomas de deterioro en las últimas décadas, no sólo por el excesivo acervo de facultades que le otorga la Constitución federal mexicana de 5 de febrero de 1917, que se incrementaron todavía más con posterioridad, sino en virtud de las atribuciones que fue adquiriendo el titular del Ejecutivo federal en la realidad política mexicana a partir de los años treinta, y que el destacado constitucionalista mexicano Jorge Carpizo califica certeramente de “metaconstitucionales”, en su clásico libro sobre *El presidencialismo mexicano* (2a. Ed., México, Siglo XXI, 1979) que lo convirtieron en el centro indiscutible del poder en nuestro país, por lo que ha recibido de la doctrina algunos calificativos que consideramos exagerados de “dictador virtual” o

\* Investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

“dictador constitucional”, que no corresponden a la situación real del presidente de la República mexicana, pero que describen gráficamente la percepción común o popular que se tiene de la figura presidencial.

2. Esta situación llegó a su culminación en la década de los años setenta, pero se ha menoscabado de manera ostensible en los últimos años y especialmente por la grave crisis económica provocada por la grave caída de los precios del petróleo, que hasta hace poco tiempo era el principal producto de exportación, así como por el pago de la enorme deuda externa y también por factores internos, que han determinado la necesidad de varios cambios sustanciales en cuanto a las facultades del Ejecutivo federal (y consiguientemente de los gobiernos de las entidades federativas), varios de los cuales se han reflejado en reformas constitucionales y legales, en las cuales nos concentraremos esencialmente en este breve estudio, sin olvidar el contorno político social, pero que debe ser objeto de un análisis con los métodos de otras disciplinas sociales, y por ese motivo no podemos abordar en esta oportunidad.

3. Por otra parte, es preciso destacar la tendencia reciente en varios países latinoamericanos, especialmente en Argentina y Brasil, los que han padecido la dolorosa experiencia de prolongadas dictaduras militares, hacia una modificación del sistema presidencial clásico, heredado del modelo norteamericano por una gran parte de los ordenamientos de nuestra región, hacia el establecimiento de un sistema de gobierno, en el cual se pretende atenuar el predominio del titular del Ejecutivo nacional, con algunos elementos del régimen parlamentario, a través de un sistema que pueda calificarse como “mixto”, o bien, para utilizar la terminología del ilustre constitucionalista alemán Karl Loewenstein, de “parlamentarismo aproximado”, según otros autores “semipresidencialista”, que ya ha sido ensayado sin mucho éxito en el pasado inmediato por otros ordenamientos latinoamericanos, como se demuestra en el clásico estudio de este notable científico social (“La presidencia fuera de los Estados Unidos”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, mayo-agosto de 1949, pp. 15-64).

4. Aun cuando en México es reducido el número de tratadistas que se inclinan por la introducción de elementos parlamentarios en el régimen presidencial, sin embargo sí existe un consenso entre los estudiosos mexicanos por la necesidad de modificar de manera sustancial el sistema tradicional, para limitar la “personalización del poder” que ha caracterizado la figura presidencial, o el “estilo per-

sonal de gobernar", a que se refirió el insigne historiador mexicano Daniel Cosío Villegas. Tenemos la convicción de que estas modificaciones se han introducido de manera paulatina, aun cuando no con la rapidez que desearan algunos críticos de la realidad político-constitucional de nuestro país.

5. Sin embargo, tenemos la opinión personal de que no resulta factible ni deseable un cambio radical del sistema presidencial mexicano, sino que el mismo debe transformarse de manera paulatina, como se está produciendo a través de las modificaciones recientes. Esta transición la consideramos necesaria, como lo demuestra el gran desconcierto que han producido el resultado de las elecciones federales del 6 de julio de este año de 1988, que sorprendieron a todos los sectores políticos y sociales, provocando trastornos y debates acalorados en la calificación final de las mismas por los colegios electorales de las dos cámaras del Congreso de la Unión, especialmente en la de diputados, en la cual existe el sistema de la representación proporcional.

## II. LA TENDENCIA CONTEMPÓRANEA HACIA EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO TANTO EN LOS REGÍMENES DE CARÁCTER PRESIDENCIAL COMO PARLAMENTARIO

6. Si efectuamos un examen comparativo de los regímenes políticos contemporáneos, tanto desde el punto de vista de las disposiciones normativas como de la realidad política, hasta donde sea posible conocer esta última, observamos en esta segunda posguerra una clara y definida tendencia hacia el reforzamiento de la posición del Ejecutivo frente a los restantes organismos del poder, inclusive en los gobiernos de tradición parlamentaria como Inglaterra y Francia, especialmente en esta última, a través de su Constitución de 1958, cuya aplicación ha variado según la práctica, entre un régimen semipresidencial o semiparlamentario.

7. La evolución anterior se debe a las rápidas y aceleradas transformaciones económicas y sociales de los Estados contemporáneos, que en el sector de los países de democracia occidental, implica la superación del Estado de democracia clásica liberal e individualista, hacia el denominado Estado social de derecho o Estado de bienestar, debido a la intervención constante y permanente del Ejecutivo, ya que éste cuenta con la mayor parte de los instrumentos técnicos para participar en las actividades económicas, sociales y culturales, con

el objeto de lograr, al menos, un mínimo de justicia social, a través de la redistribución de bienes y servicios, y la regulación y coordinación de las actividades económicas.

9. Debido a este fenómeno el tratadista norteamericano James McGregor Burnes, afirmó agudamente:

Si los siglos XVI y XVII se caracterizan en el mundo occidental por el gobierno de los monarcas con poder centralizado, y si el siglo XVIII fue la gran época de las asambleas populares y de las legislaturas, y si el siglo XIX y principios del XX constituyeron una etapa de formación de partidos: ¿es posible que estemos entrando en una época en todo el mundo, de gobierno ejecutivo? (*Gobierno presidencial*, México, 1967, pp. 416-417).

10. Podemos agregar a lo anterior, que no se está iniciando sino que se encuentra en pleno desarrollo, la preeminencia del Ejecutivo no sólo en los países de la llamada democracia occidental o burguesa, sino también en los ordenamientos socialistas. Es por ello que el ilustre constitucionalista y politólogo francés Maurice Duverger afirmó, en su significativo y magnífico libro (*La monarchie republicaine*, París, 1974, pp. 45-98), que los gobiernos contemporáneos tienden a concentrarse en un presidente o jefe de gobierno que conduce la política nacional o internacional, pero a diferencia de los monarcas autoritarios del pasado, son designados popularmente, en forma directa o indirecta, y se encuentran limitados tanto por el tiempo de su encargo, como por otros órganos del poder, así como factores políticos, económicos, tecnocráticos y sociales.

11. En tal virtud, es posible afirmar que nos encontramos inmersos en una irresistible tendencia hacia la concentración cada vez más vigorosa del poder político en manos del Ejecutivo, ya sea éste parlamentario o presidencial, socialista o burgués, y por ello se ha manifestado una tesis opuesta a la clasificación de las dos primeras y clásicas formas de gobierno. puesto que se considera que no corresponde a la realidad política contemporánea, y en esta dirección el tratadista francés Paul Marie Gaudemet divide el órgano ejecutivo de carácter occidental, en monista o dualista (*La pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, París, 1966, pp. 31-70).

12. Por su parte, el mismo Maurice Duverger ha señalado, con acierto, que los gobiernos parlamentarios que cuentan con una sólida mayoría en el organismo legislativo, en poco pueden distinguirse en

la realidad de los de carácter presidencial, todo lo cual indica que el mismo nombre de "ejecutivo" está ya muy lejos de señalar las funciones reales del órgano que desempeña la *iniciativa* de las grandes decisiones políticas en los Estados modernos contemporáneos, pero infortunadamente no se ha encontrado hasta el momento una denominación más adecuada para sustituirla. Tal vez lo más aproximado sería hablar de un poder directivo o coordinador.

### III. LAS PROPOSICIONES PARA INTRODUCIR MATICES PARLAMENTARIOS EN ALGUNOS ORDENAMIENTOS LATINOAMERICANOS

13. No obstante la considerable influencia de la Constitución norteamericana en los ordenamientos latinoamericanos desde los primeros años de vida independiente, en ocasiones se advierte la influencia de los modelos europeos, que han sido predominantemente parlamentarios, al menos una buena parte del siglo XIX, e inclusive la mayoría de ellos lo han continuado siendo al superarse los gobiernos dictatoriales derrotados en la Segunda Guerra Mundial o que desaparecieron años después, como los de Portugal y España.

14. Un ejemplo evidente en este sentido fue el régimen establecido en la Constitución monárquica portuguesa de 25 de marzo de 1824, que en cierta manera se inspiró en la Carta francesa de Luis XVIII de 1814, que implicaba una combinación de régimen semiabsolutista con el gobierno parlamentario, que además se liberalizó con el Acta adicional de 1834. Esta Carta brasileña estableció la institución de *un poder moderador*, de acuerdo con las ideas entonces muy difundidas de Benjamín Constant, y que se depositaba en el emperador, como árbitro entre el gobierno y el parlamento. Este poder moderador que no pudo funcionar en los primeros años en virtud de autoritarismo de Pedro I, se desarrolló ampliamente con su sucesor Pedro II, coronado en 1840, quien debido a su carácter tolerante y conciliador, pudo desarrollar esa función equilibradora, hasta el triunfo de la República a fines del siglo XIX.

15. No es este el momento de analizar otros ensayos que se han hecho en varios países latinoamericanos para incorporar matices parlamentarios al predominante régimen presidencial de nuestro continente, debido a una cierta desilusión con el modelo norteamericano, pero que no han tenido éxito. Este fenómeno ha sido analizado con penetración en el estudio clásico de Karl Loewenstein

mencionado anteriormente (ver *supra* párrafo 3), quien señala como ejemplos las Constituciones de Cuba de 1940; Venezuela de 1947; Guatemala de 1945, y el gobierno colegiado de Uruguay bajo la Constitución de 1917, a los cuales podemos agregar algunos aspectos parlamentarios en las Constituciones peruanas de 1933 y la actual de 1979.

16. No obstante el fracaso de los intentos señalados en el párrafo anterior, recientemente se ha ensayado nuevamente la limitación de las facultades presidenciales a través de algunos elementos del régimen parlamentario, como hemos señalado, en proposiciones de reformas constitucionales en Argentina y Brasil, debido a los amargos recuerdos de las prolongadas dictaduras militares que padecieron ambos países y que han superado sólo recientemente. Por lo que respecta a Argentina, en los dos dictámenes elaborados por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, en 1986 y 1987, integrado por varios juristas distinguidos y presentado a la Presidencia de la República que lo formó, se propuso la incorporación de elementos parlamentarios al sistema presidencial de carácter tradicional al establecer un *sistema mixto o semipresidencial*, en el cual se conserva la elección directa y popular del presidente de la República en calidad de jefe de Estado con la introducción de un primer ministro con facultades de gobierno, con el auxilio de un gabinete integrado con ministros responsables ante el Congreso nacional, aproximándose así al modelo de la Constitución francesa de 1958, en su texto modificado en 1962.

17. Un sistema similar se incorporó al texto definitivo del proyecto de Constitución brasileña, que se discute en el Congreso Constituyente a partir de noviembre de 1987, en el cual se configuraba al presidente de la República, electo popularmente como el jefe de Estado, comandante supremo de las fuerzas armadas, con las funciones esenciales de garantizar la unidad, la independencia, la defensa nacional y el libre ejercicio de las instituciones democráticas (artículo 90). El gobierno se atribuía a un primer ministro y al Consejo de ministros, que si bien serían designados y removidos por el presidente de la República, eran respetables políticamente ante la Cámara de Diputados (artículo 101 del mismo proyecto). Sin embargo, según los informes periodísticos, esta parte del proyecto no fue aprobado por el Constituyente, conservándose el sistema presidencial en sus lineamientos clásicos.

#### IV. BREVES REFERENCIAS HISTÓRICAS EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO

18. A) El régimen presidencial, inspirado claramente en el estadounidense, fue tomado de la Carta de Filadelfia y se consagró en nuestro país en la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, en cuyo artículo 74 se dispuso: "Se deposita el supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", nombre oficial que conserva actualmente el titular del Ejecutivo federal.

19. Esta Carta federal de 1824, es la que mejor se apegó en cuanto a la estructuración del régimen presidencial, al modelo estadounidense (ya que en otros aspectos recibió fuerte influencia de la Constitución española de 1812), si se toma en cuenta, para citar algunos ejemplos, que al lado del cargo de presidente de la República, se estableció la vicepresidencia (artículo 75), que en nuestro país tuvo resultados desastrosos y fue suprimida en el documento denominado Acta de reformas de 1847 (a la Citada Constitución de 1824) la duración del periodo presidencial era de cuatro años (artículo 94), el Congreso se dividió en dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y estos últimos eran representantes de las entidades federativas, ya que eran designados por las legislaturas locales (artículo 25); y se siguió la estructura del Poder Judicial de Estados Unidos, a través una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito (artículo 123).

20. Una vez establecido el régimen presidencial, la institución se consagró como dogma político en las Constituciones posteriores a la mencionada federal de 1824, es decir, en las centralistas de 1836 y 1843, y las federales de 1857 y actual de 1917, aun cuando con algunos matices, entre los cuales merecen destacarse el establecimiento de un cuarto órgano del poder en la citada Carta de 1836, denominado Supremo Poder Conservador, que tomó como ejemplo el senado Conservador introducido por iniciativa del abate Sieyès en la Constitución francesa de 1799, con el objeto de anular los actos o disposiciones normativas de los tres organismos tradicionales, pero que careció de eficacia práctica. También podemos señalar los matices parlamentarios que se consagraron en el texto original de la Carta federal de 1857, que por su importancia examinaremos brevemente a continuación.

21. Los numerosos pronunciamientos, asonadas militares, guerras civiles y agresiones de potencias extranjeras impidieron que se aplicaran en la práctica las disposiciones constitucionales que consagraban el sistema presidencial, ya que la titularidad del Ejecutivo recayó predominantemente en jefes militares proclives al ejercicio autoritario del cargo, en el cual por otra parte, se mantenían por breves periodos. Sólo pudieron ensayarse en nuestra realidad política las disposiciones fundamentales, al restaurarse la República en el año de 1867, después de la derrota del Segundo Imperio, ya que sólo entonces cobra realmente vigencia la Constitución federal de 1857.

22. Si examinamos la organización político-constitucional establecida por el texto primitivo de la mencionada Carta federal de 1857, advertimos los matices de un sistema que puede calificarse ya sea como "parlamentarismo aproximado", o desde otro punto de vista, como semipresidencialismo o como "presidencialismo con matices parlamentarios", con mayor aproximación esta última denominación, si se toma en cuenta, que por una parte, el Ejecutivo se depositaba en un presidente de la República (artículo 75), electo popularmente, pero de acuerdo con un sistema indirecto tomado del modelo norteamericano (artículo 76). Teóricamente el presidente se encontraba subordinado al Congreso federal, constituido por una sola cámara, la Cámara de Diputados, ya que el Constituyente consideró, después de una discusión muy enconada y una votación muy dividida, que el Senado federal (introducido en la Constitución de 1824, pero que había permanecido en las cartas posteriores, inclusive en las de carácter centralista o unitario) debía considerarse como un cuerpo aristocrático que servía de freno al dinamismo de la representación popular, con lo cual predominó, por ligero margen, el principio rousoniano de la voluntad general depositada en el organismo legislativo.

23. El Congreso federal debía ejercer un vigoroso control sobre el Ejecutivo, limitando su intervención en el procedimiento legislativo, pues de acuerdo con el texto primitivo del artículo 70, fracción IV, de la referida Constitución, el presidente de la República sólo poseía la facultad de expresar su opinión sobre los proyectos de ley previamente discutidos por el Congreso, pero sus observaciones no implicaban un verdadero veto suspensivo (como en el modelo estadounidense), sino un simple trámite necesario para la aprobación de la ley por el Congreso, con la obligación del titular del Ejecutivo federal, de promulgarla.



24. Por otra parte, según los artículos 86 a 89 de la misma ley suprema, se combinó el sistema presidencial de los secretarios de Estado nombrados y removidos libremente por el jefe del Ejecutivo, con las instituciones del refrendo ministerial y de la interpelación parlamentaria, propias del gobierno de gabinete, pero sin que por ello dichos secretarios dependieran de la confianza del Congreso, y menos aún se configuraba un primer ministro que tuviese a su cargo la dirección del gobierno, el cual correspondía en exclusiva al presidente de la República.

25. También debemos tomar en consideración que la diputación permanente podía, en los términos de la redacción primitiva del artículo 74, fracción II, de la referida Constitución federal, convocar de oficio o a petición del presidente de la República, a sesiones extraordinarias del Congreso federal, pero en el primer supuesto, no era necesario recabar la opinión favorable del titular del Ejecutivo, y además, el otorgamiento de facultades legislativas delegadas en beneficio del propio Ejecutivo federal, se restringió al caso de situaciones de emergencia y de "suspensión de garantías" reguladas por el artículo 29 de la misma Ley fundamental.

26. Otro aspecto importante que debe subrayarse es el relativo a la responsabilidad política del presidente de la República ante el propio Congreso, a través del juicio de responsabilidad, tomado también del modelo norteamericano, aun cuando con la modificación de que la acusación se planteaba ante la Cámara de Diputados y una vez determinada la culpabilidad del titular del Ejecutivo, correspondía, según el texto original del artículo 105 de la Carta de 1857, a la Suprema Corte de Justicia aplicar la sanción correspondiente, cuando la misma conducta del acusado estuviera tipificada como delito. A partir de 1874, al restablecerse el Senado, se otorgó a éste la aplicación de la pena. De acuerdo con este procedimiento, el citado presidente de la República podía ser sancionado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común (artículo 103 constitucional).

27. Además de lo anterior, es decir, del intento de restringir las facultades del presidente de la República, y en general del Poder Ejecutivo, como una reacción a las dictaduras que padeció el país anteriormente, y en especial el amargo recuerdo de la última de Antonio López de Santa Anna (1853-1855) también se le sujetó al control del poder judicial federal a través del juicio de amparo, el cual se introdujo definitivamente en los artículos 101 y 102 de la ci-

tada Carta federal de 1857, después de las etapas previas de la Carta yucateca de 1841 y del Acta de reformas de 1847, y otorgó al propio Poder Judicial y en última instancia a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de tutelar los derechos fundamentales de la persona humana (con el nombre de "garantías individuales"), frente a las disposiciones legislativas y actos de cualquier autoridad (incluyendo al presidente de la República) y también, de manera indirecta, la facultad de tutelar los límites de la competencia de las autoridades federales y locales, respectivamente, a través de la afectación de los derechos fundamentales de los particulares.

28. B) *Una segunda etapa en el desarrollo del presidencialismo en los textos constitucionales*, se inicia el 13 de noviembre de 1874, cuando se promulgaron, por el entonces presidente Sebastián Lerdo de Tejada, las reformas de la Carta fundamental para restituir el régimen presidencial tradicional, al restablecerse el Senado de la República, así como el veto suspensivo en beneficio del propio titular del Ejecutivo federal, pues a partir de entonces y con excepción de algunos aspectos secundarios de carácter contradictorio, señalados agudamente por el ilustre constitucionalista mexicano Emilio Rabasa, si bien no se otorgó predominio absoluto al titular del propio Ejecutivo se le confirió un amplio margen de iniciativa en la dirección de la política tanto interna como internacional.

29. Este sistema tuvo una aplicación muy restringida en cuanto al presidente Sebastián Lerdo de Tejada, su denodado defensor, fue derrocado por la llamada revolución de Tuxtepec, que llevó al poder en el año de 1876. al general Porfirio Díaz, es decir, apenas dos años después de fortalecido el régimen presidencial en el texto de la Constitución.

30. No sería posible relatar, así fuese brevemente, aun cuando ha sido muy estudiada, la transformación política que se produjo en nuestro país que paulatinamente llevó al general Díaz (que había postulado como pretexto para la insurrección el principio antirreleccionista) hacia una virtual dictadura cada vez más autoritaria, que se prolongó por más de treinta años, y que ha sido analizada con toda profundidad en sus diversos aspectos, por el grupo de historiadores dirigidos por Daniel Cosío Villegas, bajo la denominación ya clásica de "porfiriato".

31. Esta evolución (retroceso en estricto sentido), se advierte en dos direcciones: en el texto mismo de la Carta fundamental, y en la introducción de costumbres y prácticas políticas que menoscaban

gravemente en principio de la división de las funciones entre los órganos del poder, en beneficio del titular el Ejecutivo federal.

32. a) En una primera dirección podemos señalar las reformas al artículo 78 constitucional, de 21 de octubre de 1887, 20 de diciembre de 1890 y 6 de mayo de 1904, para legitimar e institucionalizar las sucesivas reelecciones del general Díaz. La última, elevó de cuatro a seis años el periodo presidencial y restableció la vicepresidencia, esta vez como figura decorativa y ceremonial.

33. b) En la reforma de 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Carta federal de 1857, se suprimieron de la integración de la Suprema Corte de Justicia, de la cual formaban parte, de acuerdo con la tradición hispánica, el procurador general y el fiscal, y se dispuso, según el modelo francés, que los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general que debía presidirles, serían nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo federal. Con lo anterior y hasta la fecha, el propio Ministerio Público quedó totalmente en manos del presidente de la República, en la esfera federal, y en la local, de los gobernadores de los estados.

34. c) A estas modificaciones formales que alteraron considerablemente el equilibrio de los órganos del poder, a través de la preeminencia constitucional del propio presidente de la República, debe agregarse, la práctica de la delegación de facultades legislativas por parte del Congreso de la Unión, práctica que fue aceptada por la jurisprudencia de la Suprema Corte y por un sector importante de la doctrina, con lo cual se desvirtuó de manera evidente tanto el texto como el espíritu de los artículos 50 y 29 de la Carta federal, en cuanto a la prohibición de concentrar las atribuciones de los diversos órganos del poder en uno solo, el Ejecutivo.

35. Sólo conservaron un mínimo de autonomía los tribunales federales, en particular la Suprema Corte de Justicia, a través del juicio de amparo, que entonces adquirió prestigio de máxima institución procesal ya que tuteló, en numerosas ocasiones con éxito, los derechos fundamentales de los gobernados contra el creciente despotismo del Ejecutivo federal, que por el contrario sometió completamente al Congreso federal y a los gobernadores de los estados.

36. C) *Una nueva etapa se inicia con la promulgación de nuestra Constitución federal vigente de 5 de febrero de 1917, en la cual y de manera paradójica, si se toma en cuenta la dura experiencia de la prolongada dictadura del general Díaz, se vigorizó aún más la posición constitucional del presidente de la República, sin tomar*

en cuenta que, con independencia de la realidad política, ya había sido reforzada en el texto mismo de la Carta federal de 1857, especialmente en las reformas de 1874 y posteriores, según se ha visto (ver *supra* párrafos 31-33).

37. En este aspecto, como en varios otros, predominaron las ideas del destacado constitucionalista mexicano Emilio Rabasa, expuestas en su clásico libro intitulado *La Constitución y la dictadura* (cuya primera edición apareció en México en el año de 1912) es decir ya iniciada la revolución de 1910, y no obstante que su autor pertenecía a la élite política del porfiriato. En esa obra, el distinguido tratadista señaló, que en su opinión, el general Díaz se había visto obligado a someter a su voluntad al Congreso de la Unión, debido a que formalmente, según el texto constitucional, el presidente de la República estaba sometido a un excesivo control por parte del órgano legislativo, aseveración muy discutible, no obstante lo cual impresionó profundamente a los Constituyentes de Querétaro.

38. Resulta muy significativa, en este aspecto, la parte relativa de la exposición de motivos del proyecto presentado por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, general Venustiano Carranza, al citado Congreso de Querétaro el primero de diciembre de 1916:

...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 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 bastardos. . .

39. Los instrumentos que se consagraron en la Carta de 1917 para vigorizar la posición del Ejecutivo federal, lo fueron esencialmente frente al Congreso de la Unión, en cuanto, por una parte, se estableció la elección directa del mismo presidente de la República (artículo 81) frente a la indirecta del artículo 76 de la Constitución de 1857. En segundo término, se modificó el sistema de responsabilidad oficial establecido en los artículos 103 y 105 de la Ley fundamental anterior, de manera que en la actualidad el titular del Ejecutivo federal ya no puede ser enjuiciado por violaciones a la Constitución y a la libertad electoral (véase *supra* párrafo 26), sino únicamente por traición a la patria y delitos graves del orden

común (artículo 108), y por otra parte, ya no es suficiente, como antes, que la Cámara de Diputados considere culpable al funcionario, sino que actualmente se requiere una nueva instancia ante el Senado de la República, de acuerdo con el vigente artículo 110 constitucional.

40. Se limitó el funcionamiento el poder legislativo, de manera que los dos periodos ordinarios previstos por el artículo 62 de la Carta fundamental anterior, se redujeron a uno solo, de acuerdo con el texto primitivo de los artículos 65 y 66 de la Constitución actual (ver *infra* párrafos 67-68).

41. Por otra parte, si bien se reforzó de manera exagerada la situación constitucional del titular del Ejecutivo federal frente al órgano legislativo, paralelamente, y por el contrario, se vigorizaron en el texto primitivo de la Constitución de 1917, las atribuciones de los tribunales federales, y en especial, de la Suprema Corte de Justicia, y para ello, por una parte, se suprimió el sistema artificial de la elección popular indirecta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia previsto por el artículo 92 de la Carta de 1857, tomando en cuenta de que en la realidad eran designados por el presidente de la República, y se adoptó el nombramiento por el Congreso de la Unión (artículo 96 en su texto original). En segundo lugar, se estableció la inamovilidad no sólo de los miembros de la Suprema Corte, sino también la de los magistrados de circuito y jueces de distrito, a partir del año de 1923, y se suprimió la Secretaría de Justicia, a la cual se le atribuyeron intromisiones y consignas al Poder Judicial federal, durante el régimen del general Díaz, según el artículo 14 transitorio de la Carta federal de 1917.

42. D) La última etapa histórica en esta evolución de la regulación constitucional del sistema presidencial, se advierte en el año de 1928, en la que se robusteció todavía más la ya poderosa y preeminente posición constitucional del presidente de la República, de acuerdo con las siguientes medidas:

43. a) En la reforma publicada el 24 de enero de 1928, se amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años, y además, con la posibilidad de la reelección del titular del Ejecutivo federal para un periodo posterior, es decir, no en el inmediato, pero sin límite alguno, superando la reforma anterior de 22 de enero de 1927, que restableció la propia reelección, pero la limitó a un solo periodo, entonces de cuatro años, con la circunstancias de que precisamente estos mismos instrumentos fueron adoptados en su tiempo por el general

Díaz en sus reformas constitucionales de 1904 y 1908, respectivamente (ver *supra* párrafo 31).

44. b) Por reforma publicada el 20 de agosto de 1928, se modificó la fracción VI del artículo 73 constitucional, con el objeto de suprimir el régimen municipal del Distrito Federal, establecido en el texto original, para sustituirlo por un departamento administrativo, bajo la dependencia directa del presidente de la República.

45. c) En la misma reforma de 20 de agosto de 1928, se alteró el texto del artículo 96 de la Constitución federal, que establecía el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte por el Congreso de la Unión (ver *supra* párrafo 40), para sustituirlo por uno similar al estadounidense (este último aplicable a todos los jueces federales), es decir, por designación del presidente de la República, con aprobación del Senado federal, pero que funciona en realidad de manera muy distinta del modelo, ya que la designación de los jueces federales en Estados Unidos está sometida a un control muy estricto por parte de la Comisión Judicial del Senado, pero en nuestro país no se ha dado el caso de que se hubiesen hecho, al menos, observaciones a los nombramientos propuestos por el presidente de la República.

46. d) En esta propia reforma de 20 de agosto de 1928 se conservó la inamovilidad para los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y para los restantes jueces federales, pero al mismo tiempo se adicionó el texto del entonces artículo 111 de la Constitución federal, para otorgar al presidente de la República la facultad de solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, no sólo de los miembros de la judicatura federal, sino también la de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los entonces territorios (suprimidos en 1974), así como la de los jueces del orden común; destitución que procedía cuando la propia Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, lo decidían por mayoría absoluta de votos, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente, instrumento que se utilizó en algunas ocasiones en los años posteriores a esta reforma.

47. Estas fueron las principales reformas de 1928 sobre el reforzamiento del Ejecutivo federal, que en fondo pretendían beneficiar al general Álvaro Obregón, asesinado en el mismo año de 1928, ya como presidente electo para un nuevo periodo, lo que impidió que este hábil y carismático político mexicano siguiera las huellas del general Porfirio Díaz; pero con excepción de la reelección presidencial, suprimida de manera definitiva en la reforma de 29 de abril de 1933, al restablecerse el principio de la no reelección absoluta del

presidente de la República, los demás instrumentos implantados en el referido año de 1928 se conservaron y (algunos todavía se mantienen) hasta las transformaciones de los últimos años.

48. Finalmente, para tener una visión panorámica, así sea superficial, de la evolución constitucional que marcó la tendencia hacia la preeminencia cada vez más enérgica, dentro del mismo marco constitucional, del titular del Ejecutivo federal, podemos señalar que en campo de las costumbres constitucionales, se observa la práctica que renació en los primeros años de la vigencia de la Carta federal de 1917, como un trasunto de la efectuada bajo la vigencia de la Carta federal de 1857 (véase *supra* párrafo 33), es decir, la relativa a la delegación por parte del Congreso de la Unión (así como por las legislaturas de los estados) de facultades legislativas en beneficio del presidente de la República (y en la esfera local, a los gobernadores de las entidades federativas) de acuerdo con una interpretación contraria tanto al texto como al espíritu de los artículos 49 y 29 de la Ley suprema vigente.

49. De nueva cuenta, como ocurrió durante la Carta federal de 1857, la jurisprudencia del más alto tribunal consolidó esta costumbre adoptada de común acuerdo por los órganos legislativo y ejecutivo, tanto de la Federación como de los Estados, sólo que ahora el razonamiento tuvo que ser más alambicado que el utilizado el siglo anterior. Pero en esta ocasión, la doctrina no apoyó la citada jurisprudencia, sino por el contrario, estimó que la misma era opuesta a las disposiciones constitucionales que regulan el principio de la división de las funciones entre los diversos órganos del poder.

## V. LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA EN MÉXICO

50. Es posible afirmar que las citadas reformas constitucionales de 1928, que hemos señalado en los párrafos anteriores, conjuntamente con la fundación en 1929 del entonces Partido Nacional Revolucionario (ahora Partido Revolucionario Institucional), para reunir a los diversos sectores y grupos políticos surgidos del movimiento revolucionario iniciado en 1910, pueden considerarse como la *culminación* de la tendencia hacia predominio casi absoluto del presidente de la República (y del Poder Ejecutivo federal), sobre los otros dos órganos del poder.

51. Esta superioridad notoria del Ejecutivo federal (y en su respectiva esfera, la de los gobernadores de los estados), se prolongó todavía por varios años, de manera que el autoritarismo presidencial

de carácter tradicional no inició su transformación institucional sino con la presidencial del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), en cuyo periodo logró que abandonase el país el general Plutarco Elías Calles (fundador, por otra parte del mencionado Partido Nacional Revolucionario), quien después del referido asesinato del general Obregón en el año de 1928, se transformó en el caudillo que detenía el poder tras la fachada de los presidentes que le sucedieron (y por ello este periodo es conocido como "el maximato").

52. Como ejemplos de la iniciación de una modernización del sistema presidencialista mexicano en esta etapa del gobierno del general Lázaro Cárdenas (una de las más intensas en cambios sociales), podemos señalar, por una parte, la reforma del artículo 49 de la Carta fundamental, por decreto publicado el 12 de agosto de 1938, para terminar con la práctica de delegación de facultades legislativas en favor del presidente de la República que hemos señalado anteriormente (ver *supra* párrafos 48-49), salvo las situaciones de emergencia reguladas por el artículo 29 de la misma Carta federal, con lo cual se restringió una de las atribuciones importantes que la práctica y la jurisprudencia habían conferido indebidamente, en perjuicio del organismo legislativo, al titular del Ejecutivo federal.

53. Otro acontecimiento significativo que demuestra la declinación del caudillaje militar que había predominado en México con motivo de la revolución, es la supresión del sector castrense de la estructura formal del Partido de la Revolución Mexicana (denominación del partido hegemónico a partir de 1938), ya que si bien sucedió al general Cárdenas el también general Manuel Ávila Camacho (1940-1946), los siguientes presidentes han sido todos civiles, hasta la actualidad, lo que contrasta con la participación activa en la vida política que han tenido las fuerzas armadas en la mayoría de los países latinoamericanos, y que han desembocado en dictaduras militares, que una época predominaron en nuestra región, aun cuando recientemente el péndulo se ha inclinado hacia la restauración de los regímenes democráticos. Este movimiento, así sea lento, hacia la institucionalización se refleja también en la denominación actual, que se otorgó en 1946 al Partido Revolucionario Institucional.

54. De manera paulatina y a veces con algunos retrocesos, se ha caminado hacia la transformación del régimen calificado como "presidencialista" por la desorbitada concentración de facultades constitucionales y metaconstitucionales en el presidente de la República, hacia un sistema que se aproxima más al modelo presidencial de Estados Unidos, y que se ha reflejado tanto en la realidad política,



del sistema político nacional ("Jueces en la penumbra: la independencia del poder judicial en los Estados Unidos y México", en *Anuario Jurídico 2-1975*, México, 1977, pp. 143-149).

79. Inclusive durante la dictadura del general Díaz, los jueces federales, y en última instancia, la Suprema Corte de Justicia, asumieron una actitud decorosa si se le compara con la sumisión del Congreso federal y los gobiernos de los Estados. Esta situación de relativa independencia fue reforzada por el Constituyente de Querétaro, en una triple dirección: *a*) En primer término suprimió el sistema de elección popular indirecta de los magistrados de la propia Suprema Corte, y la sustituyó por su designación por el Congreso de la Unión (texto original del artículo 96 de la Carta de 1917); *b*) en segundo lugar, estableció la inamovilidad tanto para los magistrados de la Corte, como para los magistrados de circuito y los jueces de distrito (artículos 94 y 97), y *c*) suprimió la Secretaría de Justicia en el artículo 14 transitorio de la misma Carta fundamental de 1917, por estimar el Constituyente, que era el medio para la indebida interferencia del Ejecutivo federal en el poder judicial.

80. Sin embargo, las reformas constitucionales de 1928, que deben considerarse como el punto más alto de la supremacía presidencial (ver *supra* párrafos 41 a 44) y también lo fueron en relación con el Poder Judicial federal, en particular de la Suprema Corte, en cuanto, como se señaló anteriormente, establecieron el sistema de designación de los magistrados del más alto tribunal según el modelo norteamericano, es decir, nombramiento del presidente con aprobación del Senado federal, pero en el ordenamiento mexicano, sin el apoyo de los factores que se combinan en la realidad político-constitucional de Estados Unidos para limitar la intervención presidencial, se ha traducido en la designación de los magistrados de la Corte sólo por el presidente de la República, sin el control efectivo del Senado, pero con resultados más positivos que los que pudieran esperarse, ya que el titular del Ejecutivo federal ha procedido, salvo excepciones, con un criterio más pragmático que partidista.

81. A partir de entonces, el Poder Judicial federal ha logrado una paulatina y creciente autonomía en varias direcciones que sería difícil de señalar con detalle. Podemos citar como ejemplos, que a partir de la oposición de la Corte para aceptar una reforma constitucional iniciada por el presidente Manuel Ávila Camacho en 1944, con el objeto de modificar la competencia de los tribunales federales (que por este motivo no fue aprobada) la propia Corte ha obtenido

miento en 1951, y en segundo término, en el caso de facultades extraordinarias en situaciones de emergencia, reguladas por el diverso artículo 29 constitucional, como las que se produjeron durante la Segunda Guerra Mundial, en la cual participó nuestro país.

57. Si en la realidad política de Estados Unidos, el presidente es considerado como líder legislativo, no obstante de que carece formalmente del derecho constitucional de iniciativa, no resulta sorprendente que en nuestro país la situación del titular del Ejecutivo federal, adquiera una mayor relevancia ya que a través del derecho de iniciativa que le otorga el artículo 71, fracción I, de la Constitución federal, ha presentado un porcentaje abrumadoramente mayoritario de los proyectos de ley aprobados por el Congreso de la Unión, sin modificaciones sustanciales (y esto explica que el veto suspensivo que se atribuye al citado presidente de la República por el artículo 72 constitucional hubiese caído prácticamente en desuso). Esta situación también se advierte respecto de las reformas constitucionales, cuyas iniciativas en su totalidad han sido presentadas por el mismo titular del Ejecutivo federal, las que, no obstante el procedimiento dificultado establecido por el artículo 155 de la Constitución, en el cual se requiere de una mayoría calificada de las dos Cámaras federales y de la mayoría de las legislaturas de los Estados, se aprueban con facilidad y ya rebasan las trescientas.

58. Por lo que se refiere al *control político* del Congreso de la Unión respecto de las actividades del presidente de la República y del Poder Ejecutivo federal en su conjunto (que es la función de mayor importancia que realizan los parlamentos contemporáneos debido a su disminución en sus actividades legislativas en sentido estricto) ha sido muy limitado en la práctica, por diversas razones, entre ellas la ausencia de verdaderas comisiones investigadoras como las que se forman frecuentemente en el Congreso norteamericano, y también la falta de verdaderas interpelaciones a los funcionarios del gobierno y la administración, ya que si bien es verdad, que especialmente en los últimos años se ha establecido la práctica de solicitar la comparecencia de los secretarios de Estado y de otros altos funcionarios para formular informes sobre los asuntos de su competencia que se discuten en las Cámaras del Congreso, especialmente en la de diputados, de acuerdo con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 93 de la Carta federal, que faculta a las propias Cámaras para citar a dichos funcionarios, con el objeto de que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio correspondiente a sus respectivos ramos o actividades. Pero estas comparecencias, que pueden resultar

polémicas por la composición pluripartidista de las legislaturas recientes, no constituyen medidas de control político en sentido estricto.

59. Sin embargo, podemos señalar que se han realizado modificaciones a los textos constitucionales y legislativos, que implican una creciente modernización de la integración y funciones del organismo legislativo federal, y que por lo tanto tan limitado de manera racional la predominio del Ejecutivo federal, y en particular de su titular, en relación con el Congreso de la Unión.

60. Sería muy complicado describir estos cambios, por lo que nos limitaremos a señalar los que consideramos de mayor significación, que en nuestro concepto son de dos categorías: *a)* El creciente pluripartidismo en la composición de la Cámara de Diputados, y *b)* El restablecimiento del doble periodo legislativo que consagró la Carta de 1857, y que fue reducido a uno solo en el texto original de la Constitución vigente.

56. A. Por lo que respecta al pluripartidismo, éste resulta de gran trascendencia tanto en las atribuciones legislativas como de control político del órgano parlamentario federal, y en especial en cuanto al establecimiento de mecanismos para la participación de los representantes de los partidos de oposición en la toma de decisiones, a través de lo que la doctrina ha calificado como oposición garantizada.

62. En la actualidad, aun en los ordenamientos de mayor desarrollo político y social, resulta insuficiente el simple gobierno de las mayorías, y por ello se han creado mecanismos normativos que hacen posible una participación institucional y efectiva de los grupos parlamentarios de oposición, para lo cual, previamente es necesario lograr que dichos grupos puedan acceder, a través del sufragio, al organismo legislativo.

63. En nuestro ordenamiento constitucional se inició este desarrollo con las reformas de 20 de junio de 1963 al artículo 54 de la Carta federal, para introducir un incipiente sistema de *representación proporcional*, a través de los llamados *diputados de partido*, adicionales a los electos por el sistema de mayoría relativa, y que se designaban de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido por los partidos políticos entonces existentes. Esto permitió superar, en la Cámara de Diputados, la tradicional integración por una mayoría abrumadora de miembros del Partido Revolucionario Institucional y un número muy reducido de representantes de los partidos de oposición, con escasa presencia electoral.

64. Un segundo paso, de mayor importancia, fue la llamada reforma política de diciembre de 1977, que modificó varias disposicio-

nes constitucionales, reglamentadas por la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de la misma fecha. De acuerdo con estas modificaciones, además de consagrarse un sistema más desarrollado de representación proporcional, por primera vez *se constitucionalizan los lineamientos esenciales de los partidos políticos* en el artículo 41 de la Carta federal, en cuanto dispuso que dichos partidos:

tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. . .

65. De manera breve podemos afirmar que, estas modificaciones constitucionales y legales, consagraron la posibilidad razonable de fortalecer la oposición, no sólo por conducto del sufragio, sino también a través de las nuevas disposiciones que permitieron constituir y registrar varios partidos políticos nacionales, y lo que es más importante, otorgaron el acceso permanente de dichos partidos a los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión; de la disposición de instrumentos adecuados para sus tareas editoriales, así como un mínimo de recursos económicos para las actividades encaminadas a la obtención del sufragio durante los periodos electorales.

66. Estas reformas de 1977 tuvieron varios efectos positivos, entre ellos una mayor diversificación en los partidos políticos, ya que fueron varios los que obtuvieron su registro, una integración de mayor pluralidad en la Cámara de Diputados (que se integraba con 400 representantes, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional). Así, en las elecciones de 1979, 1982 y 1985, si bien el partido calificado como oficial, es decir el PRI, obtuvo casi la totalidad de las diputaciones de mayoría, los partidos de oposición aumentaron su presencia con las 100 diputaciones de representación proporcional y algunos cuantos de mayoría, lo que de todas maneras eran superiores a los resultados obtenidos con los llamados diputados de partido (ver *supra* párrafo 63), que sólo alcanzaron antes de las reformas de 1977 y en su nivel máximo, un porcentaje de 17.72 por ciento, frente al 25 por ciento de las tres elecciones federales mencionadas.

67. Un avance sustancial está representado por las diversas y recientes reformas constitucionales y legales promulgadas en diciembre

de 1986 y enero de 1987, y que aumentaron, por una parte, el porcentaje de los diputados de representación proporcional, en virtud de que el actual artículo 52 de la Carta federal establece que la citada Cámara de Diputados se integrará con 500 representantes, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Pero además de lo anterior, se estableció una mayor participación de los partidos políticos en los organismos encargados de la organización y la fiscalización de los sufragios de carácter federal, así como un procedimiento más preciso para las inconformidades, a través de la combinación del contencioso electoral con el régimen de autocalificación, que ha sido tradicional en nuestro sistema. Todo este procedimiento culmina con el Tribunal de lo Contencioso Electoral, integrado por magistrados nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos, todo ello reglamentado por el Código federal electoral promulgado el 9 de enero y publicado el 12 de febrero de 1987.

68. Estas nuevas disposiciones se aplicaron en las elecciones presidenciales y para diputados y senadores federales, que se efectuaron el 6 de julio de 1988, con resultados que pueden calificarse de sorprendentes (y además, muy controvertidos), ya que, redujeron considerablemente el porcentaje electoral del Partido Revolucionario Institucional y aumentaron en forma notable el de los partidos de oposición, no sólo en beneficio del partido tradicional de derecha, Acción Nacional (que de segundo lugar pasó a tercero), sino especialmente en favor de coalición de partidos de izquierda denominada Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, encabezado por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del presidente Lázaro Cárdenas, mencionado anteriormente (ver *supra* párrafo 49).

69. Después de apasionadas discusiones e intensas negociaciones entre los propios partidos, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, previa la intervención del Tribunal de lo Contencioso Electoral que decidió algunas inconformidades, pudo calificar a los 500 representantes, con una mayoría de 260 diputados del Partido Revolucionario Institucional y 240 de los partidos de oposición, con lo que se modificó de manera sustancial la supremacía tradicional que ostentó por seis décadas el ahora partido mayoritario. Inclusive el Senado federal, que se había mantenido unipartidista de acuerdo con el sistema de mayoría relativa, ha perdido esta característica en las últimas elecciones, en cuanto han ingresado al mismo cuatro senadores de oposición. Es indudable que esta nueva integración de las Cámaras federales influirá necesariamente en las relaciones con

el Ejecutivo federal, y en especial de su titular, al iniciarse el nuevo gobierno, el primero de diciembre de 1988.

70. No pretendemos analizar la evolución del Partido Revolucionario Institucional, que como hemos dicho nació en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario, ya que durante todos estos años ha sido uno de los temas que han hecho la delicia de los cultivadores de la ciencia política, tanto de nuestro país, pero particularmente por parte de los tratadistas extranjeros, quienes lo han considerado como un fenómeno peculiar del régimen político mexicano, sin embargo y superficialmente es posible señalar tres etapas en su desarrollo. Con anterioridad a las reformas de 1963 que introdujeron un principio de representación proporcional con el sistema de diputados de partido (ver *supra* párrafo 61), el PRI podía considerarse como un partido hegemónico, que imperaba de manera absoluta en las dos Cámaras del Congreso de la Unión y en las legislaturas de las entidades federativas, y por supuesto en el Ejecutivo federal. A partir de esas modificaciones, que incrementaron de manera paulatina la participación de los partidos de oposición, se transformó en partido predominante, en especial con motivo de la aplicación de las disposiciones de la reforma política de 1977. En la última etapa, que se inicia con los cambios constitucionales y legales de diciembre de 1986 y 1987, con apoyo en las cuales se efectuaron las elecciones presidenciales y legislativas de 6 de julio de 1988 el Partido Revolucionario Institucional se ha transformado en *simplemente mayoritario*, de manera que el sistema político mexicano se encamina hacia un verdadero régimen pluripartidista.

71. B. El otro sector que podemos destacar en cuanto a las transformaciones del organismo legislativo federal mexicano, es el relativo al *restablecimiento del doble periodo anula de sesiones de las Cámaras federales*, si se toma en consideración que en el texto original de los artículos 65 y 66 de la Constitución federal de 1917, se consagró un solo periodo de sesiones ordinarias de tres meses (primero de septiembre a 31 de diciembre), con el objeto de evitar que la prolongada actividad del organismo legislativo afectara las atribuciones del Ejecutivo federal. Sin embargo cada vez resultaba más difícil realizar las tareas legislativas en un plazo tan corto, que se traducía en la aprobación apresurada de proyectos de leyes importantes en los últimos días del mismo lapso, especialmente las relativas a los presupuesto. Un sector mayoritario de la doctrina mexicana insistió en la necesidad de volver al sistema de doble periodo lo que se logró al publicarse, el 7 de abril de 1986, las reformas a los citados ar-

tículos 65 y 66 de la carta federal, que introdujeron el mencionado doble periodo a partir del primero de septiembre de 1989, cuando deben entrar en vigor las citadas modificaciones constitucionales, en los términos del artículo primero transitorio del decreto respectivo.

72. Según el nuevo sistema, el Congreso debe reunirse el primero de noviembre, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año, para realizar un segundo (artículo 65). Cada periodo durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos que corresponden a las Cámaras de acuerdo con la Carta federal, pero el primero no podrá prolongarse más allá del 31 de diciembre del mismo año y el segundo hasta el 15 de julio, y en caso de desacuerdo de las dos Cámaras para finalizar las sesiones ordinarias, resolverá el presidente de la República. Por otra parte, este doble periodo sólo constituye novedad en la esfera federal, ya que la mayoría de las constituciones locales lo establecen.

73. Si tomamos en su conjunto, en otros aspectos, las reformas recientes que hemos mencionado, en relación con el fortalecimiento de la integración pluralista de las Cámaras del Congreso de la Unión, especialmente la de diputados, así como la extensión de los periodos de sesiones del organismo legislativo federal, se puede predecir una transformación paulatina pero sustancial de las relaciones de dependencia del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo en el sistema político constitucional mexicano, tanto en el sector de las actividades estrictamente legislativas como en el del control político.

74. Debemos hacer una breve referencia a algunas restricciones de la función del presidente de la República respecto al gobierno directo del Distrito Federal que ejerce por conducto del jefe del Departamento del propio distrito, designado y removido libremente por él, a partir de las reformas de 1928 que suprimieron el régimen municipal (ver *supra*). En efecto, en las reformas promulgadas el 29 de julio de 1987, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuya Ley orgánica se publicó el 2 de febrero de 1988. Esta Asamblea, entre otras facultades, posee la de expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sobre varias materias relacionadas con el propio Distrito Federal, que anteriormente correspondían al presidente de la República, y además ejerce varias atribuciones de vigilancia y fiscalización sobre las autoridades administrativas del propio Distrito Federal.

75. En principio podemos sostener que las relaciones del Ejecutivo federal, y de su titular, el presidente de la República, con los tribunales federales, sin implicar una alteración sustancial en la po-

sición predominante del primero, se han desarrollado en forma diversa a las entabladas tradicionalmente con el Congreso de la Unión, en cuanto los citados tribunales han obtenido una relativa autonomía y un creciente, aun cuando limitado, control de legalidad y de constitucionalidad de los actos y resoluciones administrativas y respecto de las disposiciones legales que provienen directamente (reglamentos) o indirectamente (mayoría de iniciativas legislativas), del propio Ejecutivo federal.

76. En esta materia es conveniente señalar que, desde un punto de vista comparativo, así como se ha observado el decaimiento de las asambleas legislativas, se advierte en numerosos ordenamientos el fortalecimiento de los tribunales como instrumento de control no sólo legal sino también constitucional de los otros dos órganos del poder, hasta el extremo, de que como lo señala el notable tratadista español Manuel García Pelayo, existe una corriente doctrinal que afirma que la separación tripartita de los órganos del poder se está reduciendo a dos: el gobierno y el parlamento por un lado, y los tribunales, en especial los constitucionales, por el otro (*Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977, p. 61).

77. No puede afirmarse que nuestros tribunales federales hubiesen asumido hasta el momento esa posición destacada, pero en cambio es posible sostener que en la realidad política mexicana han servido de contrapeso y de límites al Ejecutivo federal y a su titular, particularmente a través del juicio de amparo, como se señala en el estudio efectuado por el distinguido sociólogo mexicano Pablo González Casanova, en el cual sostiene, que si bien la Suprema Corte ha seguido en grandes líneas la política del Ejecutivo, obra con cierta independencia respecto al mismo y constituye en ocasiones un freno a los actos del presidente de la República y de sus colaboradores (*La democracia en México*, 3a. Ed., México, 1969, pp. 33-37).

78. En un análisis reciente redactado por el conocido tratadista estadounidense Carl E. Schwarz, coteja la labor de los tribunales federales de Estados Unidos con los de nuestro país, y llega a la conclusión de que es sorprendente constatar:

que los tribunales federales mexicanos han trazado con gran liberalidad el curso de su propio rumbo con o sin las presiones de los políticos locales o de las élites nacionales. El alto porcentaje de casos en que los quejosos obtuvieron el amparo y el gran volumen de juicios iniciados anualmente, muestran que el poder judicial mexicano es importante distribuidor de valores, de recursos escasos y de sanciones dentro



del sistema político nacional ("Jueces en la penumbra: la independencia del poder judicial en los Estados Unidos y México", en *Anuario Jurídico 2-1975*, México, 1977, pp. 143-149).

79. Inclusive durante la dictadura del general Díaz, los jueces federales, y en última instancia, la Suprema Corte de Justicia, asumieron una actitud decorosa si se le compara con la sumisión del Congreso federal y los gobiernos de los Estados. Esta situación de relativa independencia fue reforzada por el Constituyente de Querétaro, en una triple dirección: *a*) En primer término suprimió el sistema de elección popular indirecta de los magistrados de la propia Suprema Corte, y la sustituyó por su designación por el Congreso de la Unión (texto original del artículo 96 de la Carta de 1917); *b*) en segundo lugar, estableció la inamovilidad tanto para los magistrados de la Corte, como para los magistrados de circuito y los jueces de distrito (artículos 94 y 97), y *c*) suprimió la Secretaría de Justicia en el artículo 14 transitorio de la misma Carta fundamental de 1917, por estimar el Constituyente, que era el medio para la indebida interferencia del Ejecutivo federal en el poder judicial.

80. Sin embargo, las reformas constitucionales de 1928, que deben considerarse como el punto más alto de la supremacía presidencial (ver *supra* párrafos 41 a 44) y también lo fueron en relación con el Poder Judicial federal, en particular de la Suprema Corte, en cuanto, como se señaló anteriormente, establecieron el sistema de designación de los magistrados del más alto tribunal según el modelo norteamericano, es decir, nombramiento del presidente con aprobación del Senado federal, pero en el ordenamiento mexicano, sin el apoyo de los factores que se combinan en la realidad político-constitucional de Estados Unidos para limitar la intervención presidencial, se ha traducido en la designación de los magistrados de la Corte sólo por el presidente de la República, sin el control efectivo del Senado, pero con resultados más positivos que los que pudieran esperarse, ya que el titular del Ejecutivo federal ha procedido, salvo excepciones, con un criterio más pragmático que partidista.

81. A partir de entonces, el Poder Judicial federal ha logrado una paulatina y creciente autonomía en varias direcciones que sería difícil de señalar con detalle. Podemos citar como ejemplos, que a partir de la oposición de la Corte para aceptar una reforma constitucional iniciada por el presidente Manuel Ávila Camacho en 1944, con el objeto de modificar la competencia de los tribunales federales (que por este motivo no fue aprobada) la propia Corte ha obtenido

una facultad indirecta de iniciativa de modificaciones constitucionales y legales sobre su organización y funcionamiento, por lo que las reformas importantes de 1951 (por lo cual se crearon los tribunales colegiados de circuito) y las de 1968, 1976 y las de 1987, entre otras, se han originado en anteproyectos elaborados por el más alto tribunal de la República, que con modificaciones o sin ellas han sido presentadas como iniciativas presidenciales y aprobadas por el Congreso federal y el órgano reformador de la Constitución.

82. Otro aspecto significativo que podemos señalar en las relaciones entre los tribunales y el Ejecutivo federal, es el relativo a la autonomía de los tribunales administrativos, que por este motivo se han integrado, así sea informalmente, al Poder Judicial federal. En efecto, en el ordenamiento mexicano ha imperado tanto por la influencia de la tradición española, como por el modelo norteamericano, el sistema judicialista en la impugnación de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, es decir, que los particulares inconformes con la administración activa debían acudir a los tribunales ordinarios, en la esfera local o federal, para combatir esos actos o resoluciones.

83. Sin embargo, la Ley de justicia fiscal de 27 de agosto de 1936, creó el Tribunal Fiscal de la Federación, como organismo de jurisdicción delegada, es decir, dentro de la esfera formal de la administración federal y que dictaba sus fallos en representación de la misma, pero con autonomía funcional. Con ello se insertaron dentro del mencionado sistema judicialista elementos del contencioso-administrativo de carácter continental europeo, y más específicamente, del francés.

84. El citado Tribunal Fiscal obtuvo paulatinamente en la práctica su independencia en relación con las autoridades administrativas, la que fue reconocida expresamente en la Ley orgánica del propio Tribunal que entró en vigor el primero de abril de 1967, en el cual se le confirió *plena autonomía* para dictar sus fallos, situación que fue confirmada por la Ley orgánica vigente, publicada el 2 de febrero de 1978, que no sólo conserva dicha autonomía, sino que inicia la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecer una Sala superior y varias salas regionales distribuidas por todo el territorio nacional.

85. Esta evolución hacia la independencia de los tribunales administrativos se consolidó en la reforma constitucional y legal de octubre de 1968, en la cual se adicionó la fracción I, del artículo

104 constitucional, para establecer la facultad del Congreso de la Unión de instituir *tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos*, que tengan a su cargo resolver las controversias que susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal, y los particulares.

86. Uno de los efectos inmediatos de la reforma constitucional de 1968, mencionada en el párrafo anterior, fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por ley promulgada el 28 de enero de 1971, reformada posteriormente en varias ocasiones, y que conoce, con plena autonomía, todas las controversias, incluyendo las tributarias, entre las autoridades administrativas del propio Distrito Federal y los particulares.

87. Con mejor técnica legislativa, en las recientes reformas promulgadas en agosto de 1987, esta disposición del artículo 104, fracción I, de la Carta federal, que se refiere a la competencia genérica de los tribunales federales, fue trasladada al diverso artículo 73, fracción XXIX-H, sobre las facultades del Congreso de la Unión para legislar en esta materia y establecer dichos tribunales administrativos.

88. En nuestro concepto, al consagrar la plena autonomía de los tribunales administrativos federales, el citado precepto constitucional, con independencia de su situación topográfica, incorporó, si bien no de manera expresa, dichos tribunales al Poder Judicial federal y al del Distrito Federal, aun cuando formalmente todavía se encuentran situados en la esfera administrativa, lo que no resulta congruente con su total independencia, y que sólo se explica por el peso de la tradición.

89. El fortalecimiento más trascendente de las facultades de los tribunales federales, y en particular de la Suprema Corte de Justicia es el contenido en las reformas constitucionales publicadas el 10 de agosto de 1987, reglamentadas por las modificaciones a la Ley de amparo y por la nueva Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicadas el 5 de enero de 1918, y que conjuntamente entraron en vigor el 15 del propio mes de enero.

90. De acuerdo con la colaboración que solicitó el presidente de la República a la Suprema Corte de Justicia, ésta elaboró el anteproyecto que hizo suyo el titular del Ejecutivo federal y envió al Congreso federal para su aprobación por el órgano reformador de la Constitución. Con estos cambios culmina el desarrollo para reducir la competencia de la Suprema Corte de Justicia a los asuntos de mayor trascendencia jurídica, económica y social, y finalmente,

para concentrar en ella de manera exclusiva las cuestiones de constitucionalidad, con la cual se transforma en un tribunal constitucional, remitiendo todos los demás asuntos, particularmente los juicios de amparo en los cuales se discutan cuestiones de legalidad y predominantemente de casación, a los tribunales colegiados de circuito.

91. Los propios tribunales colegiados de circuito, sin embargo, conservan algunas atribuciones para decidir juicios de amparo en los cuales se controvierta la constitucionalidad de los reglamentos autónomos y municipales, así como respecto a los actos concretos de autoridad, en virtud de que, como se sostiene en la exposición de motivos correspondiente, dichos juicios de amparo requieren de una mayor celeridad en su decisión y además, los citados tribunales colegiados se encuentran más próximos a los justiciables que la Suprema Corte.

92. Por otra parte, los asuntos en los cuales se plantean cuestiones de inconstitucionalidad o de interpretación directa de preceptos fundamentales, aun cuando no correspondan al conocimiento del más alto tribunal de la República, de acuerdo con las reglas de competencia ahora vigentes, pueden llegar ante la propia Corte, por dos vías: a) La primera radica en el recurso de revisión que puede interponerse contra las sentencias de los tribunales colegiados de circuito (que en todos los demás supuestos deben considerarse firmes) ante la propia Corte, en la hipótesis de que dichos tribunales decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o interpreten directamente un precepto de la Constitución federal, siempre que se trate de juicios de amparo de una sola instancia, es decir, interpuestos contra resoluciones judiciales (artículo 107 constitucional, fracción IX).

93. b) El segundo medio para hacer llegar a la Corte los asuntos en los cuales se discutan cuestiones constitucionales o legales de importancia trascendente para los intereses nacionales, se apoya en la facultad discrecional de atracción (en cierto modo similar al *Certiorari* ante la Corte Suprema federal de Estados Unidos) que se confiere al máximo tribunal del país en las fracciones V (amparo de una sola instancia) y VIII (amparo de doble instancia), del artículo 107 constitucional, a fin de que la Corte, de oficio, a petición fundada del correspondiente tribunal colegiado de circuito o del procurador general de la República, pueda conocer de los amparos de un solo grado o en revisión, que por sus características especiales así lo ameriten.

94. La Suprema Corte de Justicia mexicana, en su nueva actividad de tribunal constitucional debe desarrollar la función esencial de intérprete máximo de la Constitución federal, que le otorgará en un tiempo razonable una relevancia mayor que en el pasado (pues anteriormente ejercitaba las funciones predominantes de tribunal de casación), en sus relaciones con el Ejecutivo federal y su titular el presidente de la República, como ha ocurrido con los tribunales constitucionales contemporáneos, ya sean especializados o cuando dicha actividad se encomienda, como en el caso del ordenamiento mexicano, a los tribunales de o cortes supremos. Además, también se ha discutido la necesidad de implantar la declaración general de inconstitucionalidad que ya existe en otros ordenamientos latinoamericanos, así sea de manera paulatina y mediante un periodo de adaptación, con lo cual aumentaría de manera considerable su importancia frente a los otros dos órganos del poder en nuestro sistema constitucional.

#### VIII. LOS ENSAYOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

95. En virtud de la concentración de la mayor parte de las facultades administrativas del país en el Ejecutivo federal, y de manera predominante en la ciudad de México, que actualmente tiene el poco envidiable privilegio de ser una de las ciudades más extensas y pobladas del mundo, la burocracia en la capital de la República ha llegado a extremos desquiciantes en virtud de que casi todas las decisiones importantes para todo el país, se toman en la propia ciudad de México.

96. Se han hecho esfuerzos desde hace varios años para lograr una descentralización de las actividades administrativas federales, a fin de que las mismas sean asumidas por los gobiernos de las entidades federativas, así como la desconcentración de algunas dependencias federales trasladándolas a otras regiones del país, lo que no ha resultado de ninguna manera sencillo.

97. Ha sido más intensa esta actividad descentralizadora y desconcentradora, en los tribunales federales, si tomamos en cuenta que, por una parte, en el año de 1951, se crearon los tribunales colegiados de circuito, para descargar a la Suprema Corte de Justicia del enorme rezago que pesaba sobre ella, en virtud de que había concentrado, a través del juicio de amparo y en última o una sola instancia, la resolución de todos los asuntos judiciales del país.

En estos años, el número de tribunales colegiados, con una competencia cada vez más amplia, ha crecido de manera considerable y se ha extendido a la mayoría de las ciudades importantes del país, y además, en las dos más grandes, México y Guadalajara, se han especializado por materia. A partir de las reformas que entraron en vigor el 13 de enero de 1988, el número de los citados tribunales ha crecido en virtud de que, como se ha dicho anteriormente, la Suprema Corte sólo conocerá cuestiones de inconstitucionalidad. También advertimos una desconcentración en el Tribunal Fiscal de la Federación (ver *supra* párrafo 76), ya que en la Ley orgánica de 1978, actualmente en vigor, se creó una sala superior y varias salas regionales en diversas ciudades del país.

98. Ha sido mucho más complicada la descentralización administrativa, pero se advierte la decisión política de efectuarla, y para ello se han tomado algunas medidas, que se han implantado, así sea lentamente. Como ejemplos podemos citar, la reforma al artículo 115 de la Constitución federal, que en su texto original consagraba en forma sólo teórica, la autonomía municipal. Esta reforma de diciembre de 1982, si bien no tiene relación directa con la descentralización de la administración federal, al menos permite que ciertas decisiones administrativas que se tomaban por los gobiernos de los Estados en relación con los municipios más importantes del país, se encomienden a las autoridades municipales mismas.

99. Entre las modificaciones más importantes al citado artículo 115 de la Carta federal, se encuentra el otorgamiento tanto de recursos económicos como de atribuciones en diversos campos, entre ellos en el terreno de la administración de algunos servicios públicos, e inclusive de carácter legislativo, en cuanto se les otorga la facultad de expedir bandos (es decir, reglamentos) en la esfera municipal, todo lo cual se encontraba anteriormente concentrado en los gobiernos de las entidades federativas.

100. Un segundo ejemplo lo podemos observar en cuanto a la *descentralización administrativa* en estricto sentido que se ha establecido como uno de los aspectos esenciales en el movimiento para fortalecer las entidades federativas, de acuerdo con lo señalado en el Plan nacional de desarrollo 1983-1988, elaborado por el Ejecutivo federal, y en el cual se señalan como acciones fundamentales de la política de descentralización de la vida nacional y de progreso regional: el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal (al cual nos referimos en los párrafos anteriores), y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

101. La referida descentralización administrativa se ha efectuado de manera paulatina, al trasladar instalaciones y atribuciones administrativas a los Estados, para restringir la exagerada concentración que se había producido en la administración pública federal. Al respecto, se puede señalar como ejemplo la descentralización de los servicios de salud, a través de diversos acuerdos con los gobiernos de las entidades federativas, para una transferencia progresiva de dichos servicios y su integración en los sistemas locales.

102. Otro sector de gran importancia en el cual se ha producido una exagerada centralización es el relativo a los recursos económicos y financieros, fenómeno que se observa en un número importante de ordenamientos federales, puesto que todavía el gobierno federal absorba un porcentaje desproporcionado de los mencionados recursos. Para corregir, así sea parcialmente esta situación, se expidió a fines de 1953, la primera Ley de coordinación fiscal con el objeto de realizar una redistribución de los propios recursos económicos, de acuerdo con un criterio incipiente del llamado federalismo cooperativo, que se ha perfeccionado con la segunda Ley de coordinación fiscal que entró en vigor el primero de enero de 1980. Ambos ordenamientos establecen, además, un procedimiento que no ha tenido aplicación práctica, con apoyo en el artículo 105 de la Constitución federal, a fin de que los gobiernos locales inconformes con las medidas tomadas por el gobierno federal en cuanto a la redistribución de recursos, puedan acudir a la Suprema Corte de Justicia, a través de una controversia constitucional.

#### IX. EL INTENTO DE UN MAYOR CONTROL ECONÓMICO Y FINANCIERO, ASÍ COMO DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

103. Tradicionalmente y para lograr una fiscalización del manejo de los recursos económicos y financieros manejados por el Ejecutivo federal, a través de las leyes de presupuestos de ingresos y egresos aprobados anualmente por el Congreso federal, sólo ha funcionado la Contaduría Mayor de Hacienda, que depende de la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución federal, con la atribución específica de conocer y dictaminar sobre la cuenta pública, a fin de que dicha Cámara realice la revisión anual para determinar: "Los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas", según lo señala el mismo texto constitucional, tomando en conside-

ración que, desde hace algunos años, se ha intentado de manera paulatina implantar el sistema de presupuestos por programas en el sector público.

104. Los resultados de la actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda se ha prestado a agudos debates y todavía no puede considerarse plenamente satisfactoria, no obstante algunas reformas de carácter constitucional; entre las cuales pueden mencionarse la que modificó el texto del citado artículo 74, fracción IV, de la Carta federal, por decreto legislativo promulgado el 6 de diciembre de 1977, según el cual, la cuenta pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo federal a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dentro de los primeros días del mes de junio del año respectivo, plazo que sólo podría ampliarse cuando mediara solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada, a juicio de la citada Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. Además de la modificación anterior, que tenía por objeto evitar la práctica tradicional del envío retrasado de la propia cuenta pública que impedía un dictamen meditado de la mencionada Contaduría, se ha realizado una nueva reforma, esta vez al artículo 65 de la Carta federal para establecer el doble periodo de sesiones de las Cámaras federales (ver *supra*), y cuando entre en vigor en septiembre de 1989, la referida cuenta pública deberá presentarse directamente al Congreso federal, en el segundo periodo de sesiones que se iniciará el 15 de abril de cada año.

105. No obstante las reformas mencionadas en los párrafos anteriores, era necesario mejorar los mecanismos modernos y técnicos de control continuo y permanente de los recursos financieros de carácter público, similares a los que se han introducido desde hace bastante tiempo en otros ordenamientos constitucionales, a través de los tribunales de cuentas, que se inspiran esencialmente en el modelo europeo, o las contralorías generales que se aproximan más al ejemplo de los sistemas jurídicos angloamericanos.

106. De acuerdo con estos precedentes, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en las reformas a la Ley orgánica de la administración pública federal, publicada el 29 de diciembre de 1982 (artículo 32 bis), cuya función esencial es la de planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, incluyendo también el conocimiento e investigación de la con-



ducta de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan.

107. No obstante el avance que significa esta institución en el ordenamiento mexicano, debe considerarse insuficiente, puesto que el otorgársele el carácter de una Secretaría de Estado, cuyo titular puede ser designado y removido libremente por el presidente de la República, se aparta de los sistemas de una verdadera supervisión externa, que requiere de un organismo autónomo que tenga a su cargo el manejo de los presupuestos de las dependencias centralizadas y descentralizadas del Ejecutivo, incluyendo el sector empresarial público que coordinan. Para ello es preciso seguir el ejemplo de la gran mayoría de las legislaciones contemporáneas, no sólo respecto de los tribunales de cuentas, que siempre han tenido independencia, ya que sus miembros poseen las mismas garantías de los integrantes de los organismos judiciales, sino también en cuanto a las contralorías generales, las que también han adquirido independencia de manera paulatina, y en ocasiones, como en el caso de la contraloría chilena, han asumido funciones de control político.

108. Además del citado control financiero que se ha iniciado, en especial con el establecimiento de la citada Secretaría de la Contraloría, es preciso destacar otro aspecto de fiscalización sobre la conducta de los funcionarios y empleados del Ejecutivo federal, especialmente la de carácter administrativo, que se estableció en las reformas al título IV de la Constitución federal en diciembre de 1982 (que además introdujo el concepto de los "servidores públicos"), en combinación con la vigilancia de carácter económico a cargo de la Secretaría de la Contraloría, y que en nuestro concepto es más eficaz para el control de la administración pública, que la tradicional responsabilidad de carácter político y penal consagradas en el texto original de la Carta federal de 1917.

109. En efecto, el Constituyente de Quertaro introdujo en citado título IV de la Carta federal, sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos, por una parte la de carácter político de los de mayor jerarquía, a través de un procedimiento ante el Congreso de la Unión, similar, en cierta manera al *impeachment* establecido por la Carta federal de Estados Unidos. De acuerdo con este sistema, se estableció el llamado "fuero constitucional", en realidad, "inmunidad" en relación con el presidente de la República, secretarios de Estado, miembros del Congreso de la Unión, magistrados de la Suprema Corte de Justicia, entre otros, los cuales sólo podían ser destituidos a través de este procedimiento seguido primero ante la Cá-

mara de Diputados y en segunda instancia ante la de Senadores, se traduce en la destitución e inhabilitación del alto funcionario que fuese encontrado culpable, sin perjuicio del proceso penal ante los tribunales ordinarios, si resultaba procedente (artículo 111 constitucional). Además se reguló una responsabilidad criminal, que para ser aplicada a los propios funcionarios dotados de inmunidad, debía seguirse un procedimiento previo ante la Cámara de Diputados para determinar la suspensión de dicha inmunidad y el enjuiciamiento ante los tribunales ordinarios (artículo 109).

110. Estos procedimientos de responsabilidad política y penal de los altos funcionarios, no se ha aplicado sino en casos excepcionales, y con mayor razón tratándose del presidente de la República, que resulta prácticamente irresponsable, puesto que sólo puede ser acusado de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución federal y sólo puede ser enjuiciado, durante el ejercicio de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común (*ver supra*).

111. En el artículo 109 de la Carta federal, reformado en diciembre de 1982, se dispuso en su fracción III: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. . ." De acuerdo con el título tercero, relativo a las responsabilidades administrativas, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1982 (artículos 46-78), en las Secretarías y dependencias del Ejecutivo federal deben establecerse oficinas de denuncias y quejas al servicio de los particulares, así como contralorías internas, con el objeto de investigar y determinar la responsabilidad disciplinaria o económica de los servidores públicos respectivos, sanciones que pueden aplicar los superiores jerárquicos, y las de mayor entidad, que pueden llegar a la suspensión o destitución, son objeto de resolución por parte de la citada Secretaría de la Contraloría.

## X. LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y LA CONCERTACIÓN

112. La actuación de los diversos grupos de presión en una sociedad tan compleja y de estructura grupal, como la contemporánea, ha sido objeto de numerosos estudios, especialmente de sociología política, y en ellos se ha reconocido que estos sectores, al defender, y en algunos supuestos imponer, sus respectivos intereses, funcionan como medios de restricción o limitación de los órganos del poder,

particularmente, el Ejecutivo. El notable tratadista francés Maurice Duverger, en su obra mencionada en otras ocasiones, que gráficamente intituló *La monarquía republicana* (ver *supra* párrafo 10), ha señalado que estos grupos, combinados con otros factores que participan en la realidad política de nuestra época, como la tecnocracia y la burocracia, constituyen factores limitantes para los órganos del poder, y los califica de poder tribunicio, en recuerdo de las facultades de veto (*intercessio*) que correspondían a los tribunos de la plebe durante el régimen republicano de la antigua Roma.

113. No sería posible realizar un análisis, así sea superficial, de los diversos grupos de presión en México, por lo que sólo abordaremos brevemente la actuación de aquellos cuya influencia en toma de decisiones políticas es perceptible, sin desconocer la participación otros actos político-constitucionales cuya actividad actual es menos notoria, aun cuando fuese predominante en otras épocas, tales como la Iglesia católica y las fuerzas armadas, de manera que nos limitaremos a señalar a los sindicatos de trabajadores, a las asociaciones campesinas, a los grupos empresariales, así como a las llamadas clases medias, como factores de limitación al régimen presidencial mexicano.

114. La importancia de algunos de estos sectores sociales fue reconocida por el Constituyente de Querétaro, ya que como es bien sabido, la Carta federal de 1917 fue la primera en el mundo en elevar a nivel constitucional en los artículos 27 y 123 los llamados derechos sociales, en beneficio de los campesinos y de los trabajadores, e inclusive en la fracción XX del ahora apartado A del último de los preceptos mencionados, se introdujo la representación de los trabajadores y de los empresarios, bajo la presidencia de los designados por el gobierno en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como tribunales especializados en la solución de conflictos de carácter laboral.

115. Este criterio de la integración tripartita de ciertos organismos públicos, se ha extendido de manera paulatina y así podemos destacar las Comisiones de salarios mínimos (artículo 123 constitucional, apartado A, fracción VI); la Comisión nacional para la participación en las utilidades de los trabajadores en las empresas (fracción IX), así como los órganos de dirección en organismos descentralizados como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Fondo para la Vivienda para los Trabajadores.

116. Con la breve mención anterior puede advertirse el reconocimiento de la participación directa de los representantes de los gru-

pos sociales en la toma de decisiones de los órganos del Estado, especialmente el Ejecutivo federal, y por tanto, de actores políticos que pasan a asumir el papel de actores jurídicos, de acuerdo con la certera terminología del destacado tratadista español Manuel García Pelayo (*Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977, pp. 108-135). Esta tendencia se observó con mayor fuerza durante el régimen del presidente Luis Echeverría (1970-1976), quien propició la integración tripartita, o sea, de representantes de trabajadores, empresarios y del Ejecutivo federal, para la formación de comisiones encargadas de estudiar varios problemas económicos y sociales, y proponer soluciones a los mismos.

117. Pero en relación con los grupos de presión propiamente dichos, también el ordenamiento mexicano les ha dado reconocimiento y les ha otorgado los instrumentos jurídicos necesarios para expresar y defender sus intereses de carácter gremial y así ha establecido los lineamientos jurídicos que otorgan personalidad jurídica y medios de acción a los sindicatos de trabajadores, varios de ellos agrupados en el poderoso Congreso del Trabajo; a las confederaciones campesinas y a las cámaras de comerciantes e industriales, incluyendo sus organismos coordinadores, en los cuales destaca el Consejo Coordinador Empresarial. Por el contrario, en nuestro país los profesionistas no tienen una presencia importante, salvo algunos sectores aislados, debido a que no existe la colegiación obligatoria, lo que impide la formación de poderosos colegios profesionales con influencia decisiva en la defensa de sus intereses gremiales, como existe en otros ordenamientos de nuestra época, inclusive en Latinoamérica.

118. La presencia y la actuación de estos sectores sociales, que indudablemente influyen en la toma de decisiones políticas, se ha fortalecido en los últimos años debido a la fuerte crisis económica que se manifestó en forma notoria en 1982, al inicio del gobierno del presidente Miguel de la Madrid, y por ello el gobierno federal ha debido consultar con frecuencia a dichos grupos para la implantación de una política económica y social, todo ello a través de la *concertación*, que resulta tan importante en la vida contemporánea. La negociación del Ejecutivo federal con los mencionados grupos de presión institucionalizados, se ha incrementado en estos años, para lograr un acuerdo en las severas medidas económicas que han debido implantarse y puede afirmarse que la concertación ha culminado en el llamado Pacto de solidaridad económica, que se inició en el mes de diciembre de 1987, y que se ha renovado en trimestralmente hasta un cuarto periodo que se inició en septiembre de 1988.

119. En aplicación del Pacto de solidaridad económica se han tomado medidas enérgicas de política económica para combatir el elevado índice inflacionario, a través del congelamiento de precios (inclusive con bajas de algunos productos) y salarios, y por ello se han suscrito en presencia del presidente de la República, por las instituciones más elevadas de los sectores de trabajadores, campesinos y empresarios, así como varios secretarios de Estado, ya que el Ejecutivo federal también se ha comprometido a no elevar los precios de los bienes y servicios que presta. Todo ello significa una limitación pactada a las facultades, que de manera predominante posee el Ejecutivo federal, para conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, en los términos de la llamada "rectoría del Estado", que ha sido consagrada en el artículo 25 de la Constitución federal, en su reforma de diciembre de 1982, pero ya ejercitada desde hace bastante tiempo.

#### XI. PERSPECTIVAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

120. Resulta muy difícil realizar predicciones sobre la situación futura del régimen presidencial mexicano, con mayor razón en vista a las elecciones federales de 6 de julio de 1988 y los resultados electorales, que han cambiado sustancialmente la mayoría predominante del Partido Revolucionario Institucional, cuya dirección corresponde al titular del Ejecutivo federal en la realidad política mexicana, todo lo cual implica una limitación importante en las facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente de la República, que se han venido restringiendo de manera paulatina, pero que se equilibrarán todavía más con los otros dos órganos del poder, en el nuevo gobierno que iniciará sus actividades el primero de diciembre de 1988.

121. Podemos, en principio, formular la afirmación de que la forma de gobierno en el ordenamiento constitucional mexicano dista mucho de ser el "presidencialismo" tradicional, con atribuciones exageradas y personalizadas para el titular del Ejecutivo federal, por lo que nos encaminamos hacia un régimen que sin abandonar la fortaleza de la figura presidencial, implica un mayor equilibrio entre los diversos órganos del poder, es decir, en las relaciones del Ejecutivo con el Congreso de la Unión y el Poder Judicial federal, incluyendo los tribunales administrativos y laborales.

122. Quedan todavía bastantes reformas institucionales para consolidar un régimen verdaderamente democrático en el ordenamiento

constitucional y en la vida política de México, pero las condiciones tanto políticas como jurídicas están dadas, y es posible esperar que se continúen ahora con mayor celeridad, los cambios que iniciaron la modernización del presidencialismo mexicano a partir del gobierno del general Lázaro Cárdenas, en la tercera década de este siglo.

## XII. CONCLUSIONES

123. De acuerdo con las breves reflexiones que hemos realizado en los párrafos anteriores, podemos señalar las siguientes conclusiones:

124. *Primera.* Resulta evidente que existe una tendencia generalizada en los ordenamientos constitucionales contemporáneos, tanto en los calificados como occidentales o burgueses, como en los de carácter socialista, hacia el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos órganos tradicionales, es decir, el Legislativo y el Judicial, tendencia que abarca los regímenes presidenciales y también los parlamentarios. Por este motivo, la denominación de ejecutivo, que surgió en una época en el cual se otorgaba el predominio a las asambleas parlamentarias, ya que no corresponde a la realidad político constitucional de nuestra época, y si bien no existe una denominación que pueda sustituir la tradicional de manera satisfactoria, podemos utilizar los términos de poder director o coordinador, como más aproximados a esa realidad.

125. *Segunda.* El régimen presidencial fue introducido en las constituciones latinoamericanas, desde los primeros años de su independencia de España (y más tarde en Brasil, por la prolongación del régimen monárquico hasta fines del siglo XIX), tomando como modelo el régimen constitucional de Estados Unidos, pero con matices peculiares, pues la tradición autoritaria de más de tres siglos de las metrópolis española y portuguesa, y las convulsiones e inestabilidad de los gobiernos de nuestra región, condujeron a una concentración de facultades en el titular del Ejecutivo en detrimento de los otros dos organismos del poder, que se advierte claramente en la época de los caudillos militares, pero que no desaparece en los periodos de los gobiernos civiles.

126. *Tercera.* Este autoritarismo tradicional de los regímenes presidenciales latinoamericanos ha producido reacciones en algunos momentos en los que se ha pretendido restringir las facultades o prácticas que otorgan una preeminencia exagerada al Ejecutivo sobre los otros organismos, y por ello se advierten ensayos para introducir al-

gunos instrumentos del sistema parlamentario, que fueron caracterizados por el notable tratadista alemán Karl Loewenstein bajo el concepto de "parlamentarismo aproximado", y que otros autores consideran como "semipresidencialismo". Los más recientes son los proyectos que se han presentado en Argentina y en Brasil, para introducir un sistema *mixto o semipresidencial*, que se caracteriza por la elección directa y popular del presidente de la República, en calidad de jefe de Estado, con la introducción de un primer ministro con facultades de gobierno, con el auxilio de un gabinete, por lo cual dichos proyectos se aproximan al modelo de la Constitución francesa de 1958, en su texto modificado en 1962.

127. *Cuarta*. Desde el punto de vista de su desarrollo histórico, el régimen presidencial mexicano se ha desarrollado en varias etapas. La primera de las cuales se inicia con la introducción de este sistema en la Constitución federal de 4 de octubre de 1824, inspirado en el modelo norteamericano en sus lineamientos fundamentales, aun cuando con algunos matices. Una vez establecida la institución se consagró como dogma político en las Constituciones posteriores, es decir en las centralistas de 1836 y 1843 y las federales de 1857 y la actual de 1917, pero los numerosos pronunciamientos, asonadas militares, guerras civiles y agresiones de potencias extranjeras, impidieron que se aplicaran en la práctica las disposiciones constitucionales que consagraban el referido régimen presidencial ya que la titularidad del Ejecutivo recayó predominantemente en jefes militares proclives al ejercicio autoritario del cargo, el cual, por otra parte, ocupaban por breves periodos. Sólo pudieron ensayarse en nuestra realidad política las disposiciones fundamentales, al restaurarse la República en el año de 1867, después de la derrota del segundo imperio, ya que sólo entonces cobra realmente vigencia la Constitución federal de 1857.

128. *Quinta*. El texto de la citada Constitución federal de 5 de febrero de 1857, debido al amargo recuerdo de dictaduras anteriores, pretendió restringir el autoritarismo presidencial a través de la introducción de matices parlamentarios, entre los cuales pueden mencionarse la integración del Congreso de la Unión a través de una sola Cámara, la de Diputados, ya que el Senado fue suprimido por considerarlo un órgano conservador, se suprimió el veto presidencial, sustituyéndolo por simples observaciones al proyecto aprobado por dicha Cámara, y se configuraron algunos elementos del gobierno de gabinete a través del referido de los secretarios de Estado, pero sin que éstos fuesen responsables ante el Congreso. Sin embargo, estos elementos parlamentarios funcionaron poco tiempo, ya que en el

año de 1874, se modificó la Carta federal para restablecer plenamente el presidencialismo tradicional, al reinstalarse el Senado federal y reponerse el veto suspensivo en beneficio del titular del Ejecutivo. Sin embargo, poco tiempo pudo aplicarse esta reforma, ya que dos años después, en 1876, triunfó la llamada revolución de Tuxtepec que llevó al poder al general Porfirio Díaz, quien, con un breve intervalo, ocupó la presidencia durante treinta años y de manera paulatina concentró el poder hasta llegar a una verdadera dictadura, en la cual logró la completa sumisión del Congreso federal y de los gobiernos de las entidades federativas, con la excepción de los tribunales federales, en especial, de la Suprema Corte, que conservaron una autonomía limitada.

129. *Sexta.* No obstante que la revolución se inició en 1910 precisamente contra la dictadura del general Díaz, el Congreso de Querétaro, influido por las ideas del destacado tratadista mexicano Emilio Rabasa, paradójicamente, acrecentó en el texto de la Constitución de 1917, las facultades del presidente de la República y restringió las del Congreso de la Unión (aun cuando fortaleció al Poder Judicial federal), al introducir, entre otras medidas, la restricción de la responsabilidad del mismo presidente, y limitando las sesiones del Congreso a un solo periodo, en lugar de los dos que establecía la Carta anterior, entre otras. Podemos afirmar que la culminación de este reforzamiento del titular del Ejecutivo federal en el texto constitucional, se produjo en las reformas de 1928, en las cuales se consagró nuevamente, como la época del general Díaz, la reelección indefinida del presidente de la República; se suprimieron los municipios en el distrito federal y se concentró el gobierno del mismo en un departamento administrativo bajo la dependencia directa del propio presidente, a quien, además, se le otorgó la facultad de nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia con aprobación del Senado, de acuerdo con el modelo norteamericano. Con excepción de la reelección, suprimida de nueva cuenta en 1933 para restablecer la no reelección absoluta del titular del Ejecutivo federal, los otros instrumentos se han conservado hasta la fecha, con algunos matices introducidos recientemente.

130. *Séptima.* La modernización del régimen presidencial en México, con posterioridad a la citada culminación de los aspectos autoritarios de 1928, se inicia con el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), primero en la realidad política, en cuanto logra que abandone el país el general Plutarco Elías Calles, quien a la muerte del general Obregón precisamente en el año de 1928, se



transforma en el centro del poder político detrás de los presidentes de fachada que le suceden. Por otra parte, el mismo general Calles funda el Partido Nacional Revolucionario en el año de 1929. Como aspectos importantes de esa modernización, el general Cárdenas promueve la reforma del artículo 49 de la Carta federal, para prohibir la delegación de facultades legislativas del Congreso de la Unión en favor del presidente de la República, que se habían utilizado a través de una práctica que había concentrado en el titular del Ejecutivo la expedición de los ordenamientos de mayor importancia, en perjuicio del órgano legislativo, y por otra parte, también propició la supresión del sector castrense de la estructura formal del Partido de la Revolución Mexicana, designación del partido hegemónico a partir de 1938, lo que contrasta notoriamente con la constante participación en la política activa de las fuerzas armadas en la mayoría de los países latinoamericanos.

131. *Octava.* A partir de ese comienzo de racionalización del autoritarismo presidencial, tanto en los textos constitucionales como en la realidad política, se observa una evolución hacia un equilibrio de los distintos órganos del poder en México, que podemos examinar en varias direcciones. La primera de ellas se refiere a las relaciones del Ejecutivo federal con el Congreso de la Unión, las cuales pueden analizarse en dos sectores: el primero de ellos se refiere a la integración del propio Congreso, el cual, a partir de la fundación del actual Partido Revolucionario Institucional en 1929, se ha formado casi exclusivamente con miembros de este partido, y no es sino en el año de 1963, cuando se introduce un régimen incipiente de representación proporcional a través de los llamados diputados de partido, que se permite el ingreso de un mayor número de diputados de la oposición. La representación proporcional se perfecciona en las reformas de 1977 y 1986, de manera que, por una parte, se refuerza a los partidos opositores y por la otra se propicia un paulatino pluripartidismo, que culmina con las elecciones federales del 6 de julio de 1988, en las cuales, de manera sorpresiva, el Partido Revolucionario Institucional disminuyó notoriamente su tradicional predominio, ya que la Cámara de Diputados quedó constituida por 260 diputados de este partido y 240 de oposición, e inclusive el Senado federal, que conserva en exclusiva el régimen de mayoría relativa y que tradicionalmente era unipartidista, admitió cuatro senadores de oposición. De esta manera el PRI, que hasta las reformas de 1963 podía calificarse de hegemónico, se transforma primero en predominante, hasta llegar a la si-

tuación actual de simple mayoría. El otro sector de reforzamiento del Congreso de la Unión radica en las reformas de 1986, que restablecen el doble periodo de sesiones de ambas Cámaras, que consagraba la Constitución anterior, y que se aplicará en 1989. De acuerdo con esta reforma, el Congreso podrá realizar con mayor amplitud sus atribuciones legislativas y de control político, considerablemente reducidas por un solo y breve periodo.

132. *Novena.* Las relaciones con el poder judicial federal también se han orientado hacia un mayor equilibrio, aun cuando siempre ha existido mayor autonomía de los tribunales federales frente al Ejecutivo Federal, que el que se observa respecto del Congreso de la Unión. También la culminación de las interferencias del propio Ejecutivo en el judicial se puede señalar con las reformas de 1928, en las cuales se modifica el sistema de designación de los magistrados de la Suprema Corte según el modelo norteamericano, es decir por el presidente de la República con aprobación del Senado, en lugar del sistema original, según el cual los citados magistrados eran nombrados por el Congreso de la Unión. A partir de entonces se advierte un reforzamiento paulatino de la independencia judicial, en cuanto en la reforma constitucional de 1968, se establece la plena autonomía de los tribunales administrativos, que de esta manera se incorporan, aun cuando no expresamente, al Poder Judicial federal. Respecto al fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia, es importante la creación de los tribunales colegiados de circuito en las reformas de 1951, para aliviarla en la abrumadora tarea de resolver los amparos contra las sentencias de todos los tribunales del país. Esta evolución ha culminado con las reformas constitucionales publicadas en agosto de 1987 y las modificaciones legislativas de enero de 1988, por las cuales se concentra en la propia Suprema Corte el conocimiento de las cuestiones constitucionales, enviando a los tribunales colegiados los juicios de amparo en los cuales se controvertan problemas de legalidad, particularmente de casación, con lo cual la Corte se transforma en un tribunal constitucional, que tendrá una mayor participación, en la toma de decisiones de los otros dos órganos del poder, especialmente del Ejecutivo federal.

133. *Décima.* Otros aspectos de modernización del régimen presidencial mexicano, que se han efectuado en el interior del Ejecutivo federal, se refieren a los ensayos de descentralización y desconcentración, especialmente en cuanto a las actividades administrativas y económicas. En primer lugar debe destacarse la reforma de diciem-

bre de 1982 al artículo 115 de la Carta federal para fortalecer el régimen municipal, pues no obstante la declaración de autonomía del Constituyente de Querétaro, los municipios estaban sujetos a los gobiernos de los Estados. En esa reforma se otorgaron a los propios municipios facultades administrativas, legislativas y recursos económicos propios, con lo cual se ha obtenido de manera paulatina la independencia municipal, que si bien no está relacionada directamente con la descentralización del Ejecutivo federal, influye en la limitación de la concentración de las decisiones en el propio Ejecutivo y en los gobernadores de las entidades federativas. Por otra parte, se ha pretendido realizar una redistribución de los recursos económicos y financieros, que también se han concentrado exageradamente en el Ejecutivo federal, a través de las Leyes de coordinación de 1955 y 1980, que incluyen la impugnación de las decisiones de la Federación por parte de las entidades afectadas ante la Suprema Corte de Justicia. Finalmente, se ha realizado una política de descentralización para transferir instalaciones, personal y recursos a los Estados y como ejemplo podemos señalar a los servicios de salud.

134. *Décima primera.* También se advierte en los últimos años un intento de lograr un control permanente y continuo de la utilización de los recursos económicos y financieros del Ejecutivo federal, de acuerdo con las leyes de presupuesto por programas aprobadas por el Congreso de la Unión. Tradicionalmente ese control se concentraba exclusivamente en el examen anual de la cuenta pública por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda, que depende de la Cámara de Diputados, pero esta fiscalización es insuficiente, por lo que en 1982 se reformó la Ley orgánica de la administración pública federal para crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con el objeto de establecer la vigilancia y control de los fondos públicos y para fiscalizar la conducta administrativa de los servidores públicos tanto del Gobierno federal como en del distrito federal, ya que contemporáneamente se reformó en forma sustancial el título cuarto de la Constitución federal, relativo a la responsabilidad de los propios servidores públicos, y que abarca tanto el juicio político de los altos funcionarios, como su responsabilidad penal y administrativa. Esta última es la que puede tener una mayor aplicación práctica.

135. *Décima segunda.* Se ha puesto de relieve, que no obstante la tendencia contemporánea hacia el reforzamiento del poder calificado como ejecutivo, el mismo se encuentra limitado por una serie de grupos sociales, que conjuntamente con la tecnocracia y la

burocracia, influyen en su toma de decisiones. Estos factores limitantes del Ejecutivo se han calificado como "poder tribunicio" por el destacado tratadista francés Maurice Duverger. En nuestro país, haciendo abstracción de los grupos de presión tradicionales, que han disminuido notoriamente su influencia en la actualidad, como la Iglesia católica y las fuerzas armadas, los restantes grupos de presión han sido institucionalizados, inclusive en la Constitución federal de 1917, que fue la primera en consagrar a nivel fundamental los derechos de los campesinos y de los trabajadores, a través de los sindicatos de trabajadores, las organizaciones campesinas y las cámaras industriales y comerciales, incluyendo sus organismos coordinadores. Sólo los profesionistas carecen de la fuerza que tienen en otros países, inclusive de Latinoamérica, ya que no existe la colegiación obligatoria.

136. *Décima tercera.* Tomando en cuenta todas las transformaciones que se han operado en la estructura y funcionamiento del Ejecutivo federal mexicano y de su titular el presidente de la República, especialmente en los últimos años, y que han restringido de manera ostensible la concentración exagerada de facultades tanto constitucionales como metaconstitucionales que se habían concentrado y personalizado en el propio presidente, y tomando en cuenta, además, los resultados de las elecciones federales de julio de 1988, que cambiaron la correlación de fuerzas de los partidos políticos, al transformar al Partido Revolucionario Institucional, del cual es director el propio presidente de la República en la realidad política mexicana, de predominante en simplemente mayoritario, es posible considerar que el próximo titular del Ejecutivo federal, que iniciará sus funciones el primero de diciembre de 1988, estará en una posición de mayor equilibrio frente a los otros órganos del poder que sus antecesores, sin que esto constituya un cambio brusco, puesto que se ha efectuado de manera paulatina, pero que nos permite afirmar que nos encaminamos hacia un sistema presidencial de carácter democrático y pluripartidista.

## XIII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

130. No pretendemos incluir los numerosos trabajos que se han elaborado tanto en México como en el extranjero sobre el régimen presidencial mexicano, sino sólo aquellos que consideramos de mayor significación, en especial, en cuanto a las transformaciones recientes.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "La formación del poder ejecutivo", en su libro *Introducción al federalismo (La formación de los poderes, 1984)*, México, UNAM, 1978, pp. 295-329.

CALDERÓN, José María, *Génesis del presidencialismo en México*, México, 1972.

CARPISO, Jorge, "Notas sobre el presidencialismo mexicano", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, mayo-junio de 1978, pp. 21 y ss.

———, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 1979.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, 1977.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano", en el volumen *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1967, pp. 131-181.

———, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núm. 58-59, enero-agosto de 1967, pp. 29-103.

———, "El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano", en el *Libro Homenaje a Manuel García Pelayo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1980, t. I, pp. 233-315.

———, "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana", en el volumen *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, tomo II, pp. 619-708.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977.

GAXIOLA, Jorge, "La presidencia de la República", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 49, enero-marzo de 1963, pp. 43-56.

- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, 3a. ed., México, Era, 1969.
- GOODSPEED, Stephen Spencer, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", en *Problemas agrícolas e industriales de México*, México, 1955, pp. 75-92.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977.
- LERNER DE SHEINBAUM, Bartha y Susana RALKY DE CIMET, *El poder de los presidentes (Alcances y perspectivas 1910-1975)*, México, 1976.
- LOWENSTEIN, Karl, "La presidencia fuera de los Estados Unidos", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núm. 5, mayo-agosto de 1949, pp. 15-64.
- MANZANILLA SCHÄFFER, Víctor, "La teoría de la división de poderes y nuestra Constitución de 1917", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 30, abril-junio de 1965, pp. 559-576.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Tipografía de Revista de Revistas, 1912, 3a. ed., México, Porrúa, 1956.
- SCHWARZ, Carl E., "Los jueces en la penumbra: la independencia judicial en los Estados Unidos y México" (trad. de Fausto E. Rodríguez García), en *Anuario Jurídico, 2-1975*, México, UNAM, 1977, pp.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, "La crisis de la división de poderes", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núm. 35-36, julio-diciembre de 1947, pp. 135-154.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *El poder ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM, 1979.