

# EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL EJECUTIVO EN MÉXICO Y SUS PROBLEMAS. UNA REVISIÓN HISTÓRICA

DAVID PANTOJA MORÁN

*... dum vitant stulti vitia,  
in contraria currunt.*  
Horacio, *Sátiras*, I. II. 24

## INTRODUCCIÓN

UN VISTAZO RÁPIDO A NUESTRA HISTORIA, QUE CONSIGNA innumerables y frecuentes cambios en los textos constitucionales, sugiere un camino muy accidentado. Piénsese que, de la fecha de iniciación del movimiento de independencia a nuestros días, han regido sucesivamente las siguientes disposiciones constitucionales: la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de Apatzingán de 1814, el Reglamento Político Provisional del Imperio de 1822, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de enero de 1824, la Constitución Federal de octubre de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, el Acta de Actas de Reformas de 1847, las Bases para la Administración de la República de 1853, la Constitución de 1857, el Estatuto Provisional del Imperio de 1865 y la Constitución Federal de 1917. Sólo esta última ha sufrido ya 341 reformas, en 98 de sus 136 artículos, debiendo registrarse que las modificaciones por artículo reformado van de una a 41 veces.<sup>1</sup>

Todo este cúmulo de datos invita a concluir, con ligereza, que han ocurrido cambios muy dramáticos en la estructura del Estado. Sin embargo, si con más detenimiento observamos la evolución de las instituciones, advertiremos más continuidades que cambios. En efecto, las instituciones

<sup>1</sup> Información obtenida gracias a la gentileza del Centro de Documentación de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

políticas tienen una evolución lenta, pero más firme y más segura, y obstinadamente se mantienen, a pesar de los cambios en los textos constitucionales, por estar ancladas en realidades sociales y políticas.<sup>2</sup>

La institución del Ejecutivo no podía escapar a la anterior observación. Con la excepción de la Constitución de Apatzingán, que prevé un Ejecutivo plural o colegiado, del Reglamento Político Provisional del Imperio de 1822 y del Estatuto Provisional del Imperio de 1865 —cuyas disposiciones, por cierto, si bien organizan una monarquía, por la fuerza de las cosas, la titularidad del Ejecutivo la conciben unipersonal—, todo el resto de los textos constitucionales que han regido al México independiente, trátese de regímenes federalistas o centralistas, han establecido la forma de gobierno presidencial.

Otra constante ha sido el temor, siempre presente en el ánimo de los creadores de las constituciones y en las controversias sobre la organización de los poderes, de dotar de facultades y competencias a uno de ellos —en especial al Ejecutivo— de tal suerte que avasalle a los otros, y la reacción inmediata de contrarrestarlo, debilitándolo, y descuidar así el delicado y complicado equilibrio que se debe guardar.

Tampoco ha sido tomada en consideración en el diseño de las constituciones la combinación que produce el sistema presidencial con el sistema de partidos, lo que contribuyó a que durante largos periodos se generara un péndulo que iba de la anarquía a la dictadura, pues el sistema político oscilaba entre un gobierno débil —porque no contaba con una mayoría disciplinada en la Cámara que lo apoyara y ello a su vez era causado por la ausencia de verdaderos partidos políticos con qué gobernar— y un gobierno dictatorial o cuasi, porque el Ejecutivo se arrogaba facultades extraordinarias, casi siempre ilegales, para poder gobernar. Más tarde, la creación de un partido hegemónico enfrentado a una oposición crónicamente débil produjo, de 1940 a 1988, un gobierno unitario que anuló la división de poderes, tanto en sentido horizontal —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, como en sentido vertical, consistente en la forma federal de Estado.

En otras palabras, una terca y obstinada realidad, encarnada en la imperiosa necesidad de gobierno y de defensa de la integridad nacional, a la que el diseño de las constituciones le negaba existencia, se abrió paso y se impuso por las vías de la ilegalidad o de la fuerza, o más civilizadamente, por la vía de un arreglo institucional, consistente en un eficiente engrana-

<sup>2</sup> Cfr. Antonio Martínez Báez, "El derecho constitucional", *Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994.

je de unión entre un Ejecutivo dotado generosamente de facultades y una poderosa maquinaria centralizadora, con un alto sentido de la disciplina partidaria, fundado en un elaborado sistema de estímulos y sanciones.

De la historia política contemporánea de México, una cuestión más es destacable. Por paradójico que parezca, el abandono del caudillismo y el del gobierno de los hombres fuertes, el establecimiento de las instituciones, la modernización y, en suma, la democratización del país, fueron posibles merced a un intenso proceso de centralización en beneficio de la Federación y en desmedro de las entidades federativas, que acrecentó el poder del Ejecutivo y disminuyó el de los otros poderes, todo ello llevado a cabo, en buena medida, por vía de las reformas constitucionales y legales. En los últimos años, para dar paso a una sociedad más plural y participativa, se ha desandado ese camino. Como se verá, con pragmatismo la institución presidencial y las federalistas, a la manera de un fuelle, se han expandido o contraído, según las necesidades.

El propósito de este trabajo es hacer un rápido recuento de los distintos diseños constitucionales del Ejecutivo y de los problemas de gobernabilidad y eficacia asociados a esos diseños.

#### EL RÉGIMEN CONVENCIONAL DEL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE 1814

Esta historia se inicia con la Constitución de Apatzingán que, influida por las ideas de Rousseau, vio en el Supremo Congreso al cuerpo de representantes de la soberanía popular y, en consecuencia, estableció la supremacía de esta asamblea sobre sus dos agentes subordinados: el gobierno y el tribunal de justicia que, nombrados por aquél, no pasaron a ser sino simples emanaciones del Poder Legislativo. El Ejecutivo se componía de tres individuos, iguales en autoridad, que se turnarían en la presidencia cada cuatrimestre. Al considerar al Legislativo como el depositario del ejercicio de la soberanía, el Ejecutivo se veía reducido al papel de un mero comisionado, sin facultades decisorias. El temor a los excesos del Ejecutivo movió a los creadores de esta Constitución a debilitarlo expresamente ante el Legislativo, de tal suerte que nos encontramos frente a un fenómeno de confusión de poderes o de absorción de uno por el otro, razón para que pueda ser calificado como régimen de asamblea o régimen convencional.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Para un estudio detallado de esta Constitución véase José Miranda, "Bases y trama de la estructura orgánica", y Miguel de la Madrid, "División de poderes y forma de gobierno

LA PRIMERA REPÚBLICA PRESIDENCIAL FEDERAL  
DE LA CONSTITUCIÓN DE 1824

No podría soslayarse la importancia que tiene en nuestra historia constitucional este instrumento de gobierno que, si bien rigió efímeramente, su influencia se extiende hasta nuestros días, pues, abstracción hecha de algunos cambios de relativa consideración, la concepción global se mantiene intacta en nuestras instituciones vigentes y de ahí el peso que se le da en este trabajo.<sup>4</sup>

En la discusión sobre la forma de organización de los poderes en el seno del Congreso Constituyente de 1823-1824, parece evidente la influencia del pensamiento francés directamente, o bien del aclimatado por las Cortes gaditanas; del propiamente español de Cádiz y del modelo estadounidense, como habrá ocasión de comprobar.

Como se sabe, el Congreso Constituyente inició sus labores en un ambiente envenenado; la descomposición política generalizada amenazaba la unidad nacional: Nueva Galicia se declaró estado libre y soberano y dio paso a un Congreso Constituyente local, para dotarse de una Constitución. Y en situación muy parecida se encontraban Zacatecas, Yucatán y Oaxaca. Con el fin de calmar los exaltados ánimos federalistas y darse un respiro para redactar con más calma un proyecto de Constitución, la comisión redactora trabajó en un documento que diera garantías de que la forma federal de Estado iría a ser adoptada. En los trabajos de esta comisión tuvo un papel decisivo Miguel Ramos Arizpe, que a su vez se había destacado como diputado en las Cortes de Cádiz.

Después de varios proyectos, en los que no pudieron ponerse de acuerdo sobre la forma de organización del Ejecutivo, decidieron posponer la solución hasta que fuera redactada la Constitución, por lo que el documento en cuestión, denominado Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, no se pronuncia al respecto.<sup>5</sup>

La pertenencia de los diputados constituyentes al bando federalista o al centralista no guardó relación alguna con la posición que tomaron

---

en la Constitución de Apatzingán", en varios, *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964; Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, UNAM, 1964; Felipe Remolina Roqueñí, *La Constitución de Apatzingán*, México, 1965, y José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, UNAM, 1978.

<sup>4</sup> Cfr. Antonio Martínez Báez, "El presidencialismo mexicano en el siglo XIX", *Revista de Historia de América*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, núms. 63-64, enero-diciembre de 1967, p. 69.

<sup>5</sup> Cfr. José Barragán, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes, 1824*, México, UNAM, 1978, pp. 295-329.

frente a la organización del Ejecutivo, ya fuera en favor de una titularidad unipersonal o colectiva. Para unos, las razones que los inclinaban por la solución unipersonal eran la energía, celeridad, unidad y secreto, cualidades que se supone le son propias, y para otros, eran la libertad, seguridad y temor al abuso los argumentos que se contraponían.<sup>6</sup> La grave amenaza de desintegración de la nación impuso, finalmente, la titularidad unipersonal del Ejecutivo en la versión final de la Constitución. El peligro de secesión que implicaba la fuerza centrífuga confederada sólo pudo ser conjurado por la fórmula que salvó la unidad nacional: la adopción de la forma federal de Estado y de la forma presidencial de gobierno.<sup>7</sup>

A juzgar por los testimonios que brindan los propios creadores de la Constitución, fue su intención diseñar un Ejecutivo fuerte. En efecto, en el proemio de la misma expresan su voluntad de "...crear un gobierno firme y liberal sin que sea peligroso..." y de "...armar el Poder Ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes a hacerlo respetable en el interior y digno de toda consideración para con los extranjeros..."<sup>8</sup> Esta idea es reforzada aún más en el discurso preliminar de la Constitución elaborado por la comisión redactora de la misma: "... Entre las cualidades designadas al Supremo Poder Ejecutivo ha creído la Comisión de su deber conceder algunas que no encuentra dadas al Ejecutivo aún de algún sistema central y tal vez ni el de monarquías moderadas..."<sup>9</sup>

En consonancia con esa idea y tomando el modelo estadounidense, se previó que se depositaría el Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se afirmaba su fuerza. Su elección se hacía por mayoría absoluta de votos por la legislatura de cada estado, con lo que, al tiempo que se separaban los poderes y se daba intervención a las entidades federativas, se dotaba al Ejecutivo de autonomía frente a un Congreso que, dividido en dos cámaras, era elegido, a su vez, de manera indirecta por los ciudadanos de los estados, la de Diputados, y por las legislaturas de cada estado, la de Senadores. Lo que explica que ni el presidente tenía facultades para disolver el Congreso o impedir sus tareas, ni éste tenía facultades para exigir de aquél su renuncia por razones exclusivamente políticas.

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Cfr. Josefina Vázquez, "Continuidades en el debate centralismo-federalismo", mimeo. México, El Colegio de México. También de esta autora, "Los primeros tropiezos", en varios, *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1996, t. 2, p. 750.

<sup>8</sup> Cit. en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1957*, México, Porrúa, 1957, p. 162.

<sup>9</sup> Cit. en José Barragán, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes, 1824*, op. cit., p. 299.

Siendo, en consecuencia y en términos generales, adoptado el principio de separación tajante de poderes, se consignaron algunas excepciones que suponían la cooperación entre ellos. En materia legislativa, el presidente tenía facultades tanto para iniciar leyes como para vetarlas, publicirlas, circularlas y hacerlas guardar. En lo que concierne a los nombramientos, también se le asociaba con el Senado para su ratificación en los casos de ciertos empleados de hacienda, diplomáticos, cónsules, coroneles y otros oficiales, etcétera. En lo relativo a la conducción de la política exterior necesitaba de la aprobación del Congreso para declarar la guerra, celebrar concordatos con el Vaticano, dirigir negociaciones diplomáticas y celebrar tratados. En lo que toca a sus relaciones con el Congreso, el presidente tenía facultades para pedir la prórroga de sesiones hasta por 30 días y convocarlo a sesiones extraordinarias.

El presidente de la Constitución de 1824 tenía también otras facultades, éstas exclusivas, entre las que destacaban la de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho; la de dar reglamentos, decretos y órdenes; la de cuidar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones; la de disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de las milicias locales, etcétera.

Por una figura jurídica, denominada refrendo ministerial, cuyo origen se remonta a la Constitución francesa de 1791, que pasa por la de Cádiz de 1812 y que recoge la mexicana de 1824, se ha querido calificar a ésta de parlamentaria.<sup>10</sup> Se ordenaba, en efecto, que todos los reglamentos y órdenes del presidente deberían ir firmados por el secretario del despacho correspondiente, sin cuyo requisito no serían obedecidos. Con ello se establecía un sistema de responsabilidad *penal* de los secretarios que autorizaran actos del presidente contrarios a la Constitución, constituciones locales o leyes generales. La injerencia del Legislativo se reforzaba por la obligación de los secretarios de dar cuenta ante las cámaras del estado de sus respectivos ramos. Sin embargo, al mantener el presidente la facultad de nombrarlos y removerlos libremente, no se ponía en juego la responsabilidad *política* de éstos ante el Congreso, como lo exigen las reglas del sistema parlamentario.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> S. W. Stokes, "Parliamentary Government in Latinoamérica", *The American Political Science Review*, junio de 1945, pp. 522-536.

<sup>11</sup> La distinción entre responsabilidad política y responsabilidad penal data de 1782, cuando en Inglaterra el gabinete presidido por lord North presentó su renuncia como consecuencia del intento de la Cámara de los Comunes de llevar en su contra el procedimiento de *impeachment*. Desde entonces, en el caso de la responsabilidad penal hace falta una ley que defina o tipifique un delito y su sanción por la comisión de una conducta considerada punible; en el segundo caso sólo basta el retiro de la confianza del Parlamento para configurarse

Si bien el Constituyente de 1823-1824, impulsado por el peligro de disolución de la nación y ante las graves amenazas externas, hizo explícita su voluntad de constituir un presidente fuerte, el temor a los excesos que pudiera cometer un Ejecutivo unipersonal, al que había dotado ciertamente de importantes facultades, lo compelió a contraerle severas limitaciones, dando así al traste con su intención original.<sup>12</sup> He aquí algunas razones para sustentar lo anterior.

En primer término, pese a su investidura de jefe de Estado, el presidente no era inviolable o intocable, como lo quiere un régimen monárquico. Si bien era irresponsable *políticamente*, era, en cambio, susceptible de ser responsabilizado *penalmente*, pues podía ser destituido por las cámaras del Congreso, actuando éste como Gran Jurado, y ulteriormente procesado por delitos expresamente señalados en la Constitución. Esta responsabilidad se extendía, como ya se vio, a los secretarios del despacho.<sup>13</sup>

Seguidamente, de la Constitución de la Gran Colombia de 1821, se instituyó la figura del Consejo de Gobierno pero, a diferencia de aquella y de la de Cádiz, se configuró por la mitad de individuos del Senado: un senador por cada estado. Estaba presidido por el vicepresidente y dotado de facultades que acotaban la autoridad del presidente, como la de velar por la observancia de la Constitución y la de hacerle observaciones para el mejor cumplimiento de ésta y de las leyes.

Aquí el gobierno se encuentra en el caso de consultar a personas que le son perfectamente extrañas, que muchas veces le son indiferentes acerca de sus aciertos, y cuando la mayoría de ese consejo consta de individuos de lo que se llama oposición, sus consultores estarán positivamente interesados en perderlo con su consejo.<sup>14</sup>

---

y verse sancionada con la renuncia al cargo. Cfr. André Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Montchretien, 1968, p. 214. Véase también Antonio Martínez Báez, "El presidencialismo mexicano en el siglo XIX", *op. cit.*, pp. 75-76.

<sup>12</sup> Alamán opinaba que, bajo la aparente influencia de la Constitución estadounidense, estaba en realidad el sistema de la Constitución de Cádiz que, a su vez, había hecho suyo el de la Constitución francesa de 1791, que debilitaba excesivamente al Ejecutivo y trasladaba al Legislativo toda la autoridad. Véase Andrés Lira, "La recepción de la Revolución francesa en México, 1821-1848. José María Luis Mora y Lucas Alamán", *Relaciones*, Zamora, El Colegio de Michoacán, vol. X, núm. 40, otoño de 1989, p. 21. Para una opinión en contrario, véase José Barragán, *Introducción al federalismo*, *op. cit.*; e Ignacio Marván Laborde, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997.

<sup>13</sup> Cfr. Antonio Martínez Báez, "El presidencialismo mexicano en el siglo XIX", *op. cit.*, pp. 75-77.

<sup>14</sup> Lucas Alamán, "Examen imparcial de la administración del general vicepresidente don Anastasio Bustamante", en *Lucas Alamán*, selección y prólogo de Andrés Lira, México, Cal y Arena, "Los Imprescindibles", 1997, p. 178.

En este mismo orden de ideas, y a la manera de la Constitución estadounidense en su versión original, se acotó la figura del presidente por la de un vicepresidente, que lo sustituyera en sus faltas. El procedimiento para elegir a ambos funcionarios se mostraría como un disparate constitucional de funestos resultados políticos: la legislatura de cada estado elegiría por mayoría a dos individuos, designándose presidente al que tuviera más votos y vicepresidente al que le siguiera en votación. En otras palabras, se elegía como vicepresidente, y en consecuencia a quien podía sustituir en sus funciones al presidente y a quien presidía el Consejo de Gobierno, al rival más cercano del propio presidente en la lucha electoral.

Hasta aquí han sido enumeradas las razones de orden institucional, consistentes en los controles horizontales o interorgánicos que limitaban severamente la autoridad del presidente y que, al debilitarlo, contrariaban la voluntad expresa del Constituyente de establecer una figura presidencial fuerte. Pero no menos importante, como grave obstáculo vertical, no sólo al ámbito de acción del presidente, sino al de la Federación en su conjunto, debe ser señalada la subrayada autonomía de los estados, que esta primera versión del federalismo mexicano pusiera en marcha. En efecto, como una supervivencia del acentuado regionalismo novohispano, que en 1823 amenazaba con fragmentar el territorio nacional, el federalismo mexicano se interpretaba en el sentido jeffersoniano de dotar al gobierno federal de las mínimas facultades, delegadas éstas cómo desprendimientos que hacían en su favor los estados soberanos: se trataba de un pacto casi confederal, con un gobierno central débil y dependiente fiscal y militarmente de los estados.<sup>15</sup>

Pronto pudo mostrar la obra de ingeniería constitucional, en la que se habían depositado tantas expectativas<sup>16</sup> sus graves deficiencias estructurales. Sólo el primer presidente de esta etapa, don Guadalupe Victoria, pudo terminar su periodo a cabalidad. De 1824 a 1835, fechas que marcan la vigencia de esta Constitución, se pueden contar 18 sustituciones en el cargo presidencial, entre interinatos y repeticiones de Santa Anna.<sup>17</sup>

Con la complicidad de los militares, el Poder Legislativo intervendría de manera ilegítima para avalar designaciones presidenciales espurias. Sin

<sup>15</sup> Cfr. Josefina Vázquez, "Continuidades en el debate centralismo-federalismo", *op. cit.* De la misma autora, "De la difícil constitución de un estado: México, 1821-1854", en varios, *La fundación del Estado de México*, México, Nueva Imagen, 1994. Así como Marcello Carmagnani, "Territorio, provincia y estados. La transformación de los espacios políticos en México", en *ibid.*, pp. 59-60.

<sup>16</sup> Michael Costeloe, *La primera República federal de México. 1824-1835. Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, México, FCE, 1996, p. 35.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 454.

respetar los resultados de las elecciones, aprobaría la imposición de Guerrero en 1829 y lo declararía incapacitado en 1831, legitimando el golpe de Estado del vicepresidente Bustamante. El vicepresidente Gómez Farías, en funciones por licencia de Santa Anna, intentó una importante reforma, cuyo objetivo era quebrantar el desmedido poder de la Iglesia. Santa Anna regresó al poder, destituyó a Gómez Farías y anuló las medidas tomadas. Alentada por Santa Anna, una legislatura ordinaria del Congreso se autoerigió en Congreso Constituyente y, violando la Constitución, promulgó una nueva, ésta de carácter centralista.

Mucha tinta ha corrido para explicar el fracaso de nuestra primera experiencia federal: la desarticulación de un extenso territorio incomunicado, que impedía no sólo la formación de un mercado nacional, sino la de un gobierno nacional; las abismales diferencias sociales entre grandes mayorías marginadas, miserables e ignorantes y pequeñas élites locales, únicas beneficiarias de la riqueza, la ilustración y el poder, que hacían imposible el funcionamiento de la democracia liberal prevista en la Constitución; el insuperable freno para el ejercicio del monopolio de la coacción legítima del Estado, que oponía la existencia de fueros y privilegios otorgados a las corporaciones militar y eclesiástica; la pulverización extrema de las élites que impedía la formación de partidos políticos que produjeran mayorías en el Congreso y aseguraran la gobernabilidad, etcétera.

Sin duda alguna éstas son buenas razones que nos aclaran las aciagas circunstancias en que se debatía el doloroso aprendizaje de ser independientes, pero creo que se han soslayado los factores institucionales, los grandes desequilibrios introducidos por la propia Constitución y que ya hubo ocasión de revisar antes. Rehén de dos propósitos contradictorios que la animaban —el de establecer un gobierno central fuerte y el de instituir toda clase de salvaguardas para evitar sus excesos, hasta el punto de hacerlo ineficaz—, la Constitución de 1824 sucumbió víctima de sus fallas: la necesidad de gobernabilidad se imponía bajo la forma de poderes extraordinarios, al margen y en contra de la propia Constitución.<sup>18</sup>

#### LAS EXPERIENCIAS CENTRALISTA Y PRESIDENCIAL DE LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 Y DE LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843

Con el evidente propósito de quebrantar la obstinada autonomía y resistencia de los intereses locales, que se enfrentaban al proyecto centraliza-

<sup>18</sup> Véase la demoledora crítica que al respecto hace Lucas Alamán, "Examen imparcial de la administración del general vicepresidente don Anastasio Bustamante", *op. cit.*, pp. 162-200.

dor, necesario para la construcción del Estado nacional, la nueva Constitución –que en realidad estaba conformada por siete estatutos de carácter constitucional– convirtió a los estados en departamentos, a los congresos locales en juntas departamentales y a los ejecutivos locales en funcionarios nombrados por el Poder Ejecutivo central.

Aunque se mantuvo el principio de la separación de poderes y su distinción en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siguiendo una preocupación de Sieyès, se estableció un árbitro suficiente para que ninguno pudiera traspasar los límites de sus atribuciones.<sup>19</sup>

Esta primera Constitución centralista mantuvo el sistema presidencial de gobierno y depositó su ejercicio en un funcionario denominado presidente de la República, como bien cuadraba con su carácter unitario. Su forma de elección fue concebida de modo semejante a “las listas de confianza” de Sieyès.<sup>20</sup> El procedimiento consistía en que las juntas departamentales lo elegían de una terna formada por la Cámara de Diputados de entre los individuos de otras tres ternas que, a su vez, habrían de formar, una, el presidente saliente en junta de Consejo y de Ministros, otra, el Senado, y la última, la Alta Corte de Justicia.

En un intento por reparar los errores cometidos en 1823-1824, la nueva Constitución trató de restablecer el equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así, se eliminó la vicepresidencia y se hizo impune al presidente, por la comisión de cualquier clase de delito, aun tratándose de delitos oficiales políticos, no pudiendo ser acusado desde el día de su nombramiento, sino hasta pasado un año de haber cumplido su mandato. En este mismo afán, se modificó la naturaleza del Consejo de Gobierno, al cambiar su composición y atribuciones. Esta Constitución mantuvo, no obstante, el refrendo ministerial y, por su conducto, la responsabilidad penal de los secretarios del despacho.

Como en el caso de la anterior Constitución, los creadores de la de 1836 dieron muestra evidente de su preocupación por limitar los excesos y abusos del Poder Ejecutivo, no advirtiendo que, para poder gobernar, aquel poder acotado y limitado de 1824 tenía que echar mano ilegalmente de facultades extraordinarias. Así, en su propósito de combatir la dictadura presidencial, se previó la existencia del Supremo Poder Conservador, que más que árbitro se iría a erigir en instancia suprema, en estrecho vigilante de los otros tres. En efecto, se previó que este organismo, conforma-

<sup>19</sup> Alfonso Noriega, *El pensando conservador y el conservadurismo mexicano*, México, UNAM, 1972, t. 1, p. 212. También David Pantoja, *Escritos políticos de Sieyès*, México, FCE, 1993, p. 46.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 43.

do por cinco individuos, tendría, entre otras facultades, la de declarar nulos desde una ley hasta los actos del Ejecutivo, pasando por los de la Suprema Corte, si los considerara contrarios a la Constitución; la de suspender a la Suprema Corte o las sesiones del Congreso, y la de declarar la incapacidad física o moral del presidente, y aun podía declarar cuando era el caso de que éste tuviere que renovar a todos sus ministros, etcétera. Prensado entre el Poder Legislativo y el Supremo Poder Conservador, el Poder Ejecutivo quedó paralizado, al grado que le fueron negadas facultades extraordinarias para defender a la nación en la guerra contra Francia en 1838.<sup>21</sup>

Un nuevo intento centralista iría a ver la luz en las Bases Orgánicas de 1843, aunque muy matizado por elementos federalistas y con un Ejecutivo reforzado, entre otras razones, por la desaparición del Supremo Poder Conservador.

Se mantuvo la titularidad unipersonal del Ejecutivo en las manos de un presidente de la República, electo por sufragio restringido, indirecto a tres grados. Se refrendó su carácter de irresponsable políticamente y sólo podía ser acusado por la comisión de delitos de traición contra la independencia y la forma de gobierno, durante el año siguiente al de haber dejado el cargo.

Una nota relevante que la distingue de las anteriores constituciones y que se inscribe en el intento de reforzar al Poder Ejecutivo es la introducción, por primera vez, del uso de facultades extraordinarias, exclusivamente en los casos de invasión extranjera o de sedición, tan grave que hiciera ineficaces los medios ordinarios para reprimirla. Esta disposición se acotaba al decretar que, en circunstancias extraordinarias para la seguridad de la nación, el Congreso podría suspender, por tiempo determinado, las formalidades para la aprehensión de delincuentes.

Tampoco este segundo experimento centralista fue capaz de dotar a la nación de los medios suficientes para su defensa eficaz y su reordenamiento interior.<sup>22</sup>

Un nuevo pronunciamiento culminaba con el derrocamiento de la administración de Paredes y Arrillaga, la vuelta de Santa Anna y la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente, mientras en el exterior se erguía amenazante la invasión estadounidense.

<sup>21</sup> Cfr. Josefina Vázquez, "Continuidades en el debate centralismo-federalismo", *op. cit.*

<sup>22</sup> Cfr. Josefina Vázquez, "Los primeros tropiezos", *op. cit.*, pp. 763-765.

## LA VUELTA AL RÉGIMEN PRESIDENCIAL FEDERAL. EL ACTA DE REFORMAS DE 1847 Y LA CONSTITUCIÓN DE 1857

En tanto se emitía una nueva Constitución, se restableció la vigencia de la de 1824. El vicepresidente Gómez Farías, en sustitución de Santa Anna, decretó la hipoteca o venta de los bienes de “manos muertas”, en busca de financiamiento para la defensa de una nación con caudales secos y sin crédito. En plena invasión estadounidense, estalló en la ciudad de México la rebelión de “los polkos”, instigada por la Iglesia católica. Pero las desgracias del país no parecían tener fin: el egoísmo confederal en el que se encerraban los estados escamoteaba la ayuda militar y financiera a la Federación. Yucatán, segregado del pacto federal, hacía gestiones ante Washington para obtener recursos para la guerra de castas. Sólo siete, de las 19 entidades federativas, contribuyeron a la defensa contra la invasión. El gobierno federal, carente de autoridad, enfrentaba la eventual fragmentación y absorción del territorio nacional por la potencia enemiga.<sup>23</sup> Finalmente, el Congreso decidió que, con una serie de reformas, volvieran a regir el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 y, caída la capital de la República en manos del invasor, se disolvió.

El hartazgo del régimen dictatorial de Santa Anna hizo estallar, poco después, el 1 de marzo de 1854, el Plan de Ayuda, reformado en Acapulco el 11 del mismo mes y año, cuyo propósito fue echar del ejercicio del poder al tirano, elegir un presidente interino, quien convocaría a un congreso constituyente, que se ocuparía exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular, y de revisar los actos del gobierno de la dictadura.

El Constituyente de 1856-1857 fue modelo de moderación y de composición de intereses de las tres principales tendencias encontradas ideológicamente existentes en el país, ya que los únicos excluidos fueron los santanistas. A tal punto esta Constitución fue producto del consenso que al final, quizá por la incoherencia, producto de las recíprocas conce-

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 766-767. Josefina Vázquez explica la falta de unión de los mexicanos ante la invasión, diciendo que la defensa fue relegada a un segundo término, debido a que la atención de las autoridades se centró en las elecciones y en la sustitución de funcionarios, dado el cambio de forma de Estado. Las entidades federativas se preocuparon por “reasumir su soberanía” y percibían que su obligación fundamental era preservar su territorio, sin advertir el valor estratégico que podría tener la ocupación de la capital. A ello agrega las tensiones entre los tres niveles de gobierno, ayuntamiento, estado y Federación, que interfirieron en la coordinación del esfuerzo defensivo. Josefina Vázquez, “México y la guerra con Estados Unidos”, en varios, *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos 1846-1848*, México, FCE, SRE, El Colegio de México, 1997, pp. 40-41.

siones, la obra no satisfizo a los liberales puros ni a los moderados, ni a los conservadores. Diferencias aparte, unía a los diputados constituyentes una acendrada desconfianza al Poder Ejecutivo y una fe desmedida en la representación de la soberanía, encarnada en el Legislativo. Los excesos dictatoriales de Santa Anna habían dejado como legado común el rechazo a la tiranía y al abuso, de manera que el Ejecutivo no era visualizado como órgano del Estado, sino como la personalización misma del dictador y una amenaza para las libertades públicas que representaba el Congreso. Compartían, en sus concepciones políticas, abstracciones poco ancladas en la realidad que, si bien dotadas de rigor lógico, carecían en cambio de los asideros terrenos que exige la realidad del arte de gobierno. Al Ejecutivo lo concebían como un titular de la acción y de la fuerza, pero como al mismo tiempo lo asociaban con el despotismo santanista, lo fortalecieron con una buena dotación de atribuciones, por una parte, y por la otra, como si se arrepintieran, lo sometieron a tal punto al Congreso que destruyeron su fuerza y autoridad.<sup>24</sup>

De primera intención, quiso el Constituyente de 1856-1857 dotar al Ejecutivo de autonomía y fuerza no sólo frente al Legislativo, sino frente a las entidades federativas, pues a diferencia de la Constitución de 1824, que disponía la participación de la legislatura de cada estado y, eventualmente, de la Cámara de Diputados en la elección del presidente, en aquella se dispuso la elección indirecta, en primer grado y en escrutinio secreto. El resultado era obvio: se “nacionalizaba” esta elección, arrancándosela a los estados y, consecuentemente, se fortalecía la Federación. Otro signo de su intención de fortalecer la institución presidencial fue la figura jurídica de que puede disponer el Ejecutivo en situaciones de emergencia extrema o estado de necesidad, denominado *estado de sitio*, *estado de emergencia* o *dictadura constitucional del presidente*, que consiste en el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar —que implica una derogación del principio de separación de poderes— y la suspensión de garantías —que implica una derogación temporal de los derechos individuales—. <sup>25</sup> También fortalecía al presidente la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, por lo que es claro que no fue adoptado un gobierno de gabinete; sin embargo, sí parece haber sido voluntad del Constituyente establecer la responsabilidad parlamentaria “no por medio de

<sup>24</sup> Cfr. Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956, pp. 58-85.

<sup>25</sup> Cfr. Antonio Martínez Báez, “Concepto general del estado de sitio”; así como Felipe Tena Ramírez, “La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano”, ambos en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, UNAM, t. VII, vol. 25-28, enero a diciembre de 1945.

previsiones expresas, sino dejando las vías y los medios para los cambios en el gabinete a los precedentes, prácticas y procedimientos formulados por el hegemónico futuro Congreso".<sup>26</sup>

Tomando como base una redacción ambigua de la idea de soberanía —que declara que la soberanía *nacional* reside esencial y originariamente en *el pueblo*—<sup>27</sup> se hizo reposar toda la estructura de los poderes que, divididos para su ejercicio, se previó no pudieran reunirse dos o más de éstos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. La ambigüedad de esa formulación permitió ceder a la imposición de la idea de soberanía popular, al dar tratamiento preferencial al Poder Legislativo, que fue tratado con antelación a los otros, y al eliminar al Senado, lo que fortalecía al Legislativo frente al Ejecutivo y que redundaría en una práctica constitucional favorecedora de un régimen de asamblea o convencional.<sup>28</sup>

Debe consignarse también en el mismo sentido que, si bien se le daba al presidente participación en el proceso de producción legislativa, al concederle las facultades de iniciativa de ley y de promulgación, sin embargo, se le despojó de la de veto.

Había otras previsiones que limitaban también al Ejecutivo, éstas en lo que concierne a la responsabilidad. El presidente, durante su encargo, podía ser acusado por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Por su parte, los secretarios del despacho eran responsables de manera más amplia, pues podían ser encausados por delitos del orden común que cometieran durante su encargo, y por delitos, faltas u omisiones en que incurrieren en su ejercicio.

Como hemos de ver, la Constitución de 1857 no se cumplió. No sólo fueron la guerra de Reforma y la guerra contra la intervención francesa las que por largos periodos impidieran su aplicación, sino también sus

<sup>26</sup> Frank Knapp, "Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History", *The Hispanic American Historical Review*, Durham, N.C., Duk University Press, vol. XXXIII, núm. 1, febrero de 1953, p. 67.

<sup>27</sup> Para una distinción entre la idea de soberanía popular concebida por Rousseau y la idea de soberanía nacional impulsada por Sieyés en la Asamblea Revolucionaria de 1789, véase David Pantoja, *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*, México, UNAM, 1973, pp. 36-39.

<sup>28</sup> Cfr. Héctor Fix Zamudio, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, México, UNAM, año XX, núms. 58-59, 1967, pp. 40-41. Véase también Andrés Lira, "Las opciones políticas en el Estado liberal mexicano, 1853-1910", en Refugio González (coord.), *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 142.

inconsistencias internas, que hacían prácticamente imposible la gobernabilidad, y los gobernantes prescindieron de ella.

Una vez promulgada, el 11 de marzo de 1857, fue electo Comonfort quien, paradójicamente, era el menos convencido de que su observancia fuera posible.<sup>29</sup> Insatisfechos con ella, a los liberales les parecía tibia e inconclusa y a los conservadores, condenable, por considerarla jacobina. El Papa la censuró y la jerarquía católica mexicana ordenó a los sacerdotes negar la absolución a quienes no se retractaran públicamente de su juramento. Los pronunciamientos estallaban por todas partes, la hacienda carecía de fondos y el Congreso concedió facultades extraordinarias a Comonfort. El 17 de diciembre, Zuloaga se pronunció en Tacubaya, desconoció la Constitución y convocó a un nuevo congreso constituyente. El propio presidente Comonfort se adhirió al plan golpista, pero Juárez —a la sazón presidente de la Suprema Corte de Justicia—, con fundamento en la Constitución, asumió la titularidad del Ejecutivo y reivindicó la vigencia de ésta. Se iniciaba la guerra de Reforma.

Debido a las circunstancias extraordinarias de la lucha armada, la Constitución de 1857 fue más una bandera alrededor de la cual se aglutinaron los liberales y un símbolo que fundaba la legitimidad de los poderes extraordinarios que se arrogó Juárez, que un instrumento de gobierno para cumplirse y hacerse cumplir.

Vencidos los conservadores y restablecido el orden constitucional, en enero de 1861, se convocó a elecciones de diputados y de presidente, habiendo sido electo Juárez. Tampoco en estas condiciones fue posible hacer reinar el gobierno de la Constitución, pues, una vez que tomó posesión del cargo, le fueron concedidas facultades extraordinarias en materia hacendaria y, poco después, en varias ocasiones acudió a una serie de medidas severas, entre las que estaba la suspensión de garantías, para reprimir las rebeliones e imponer la paz, hasta que en diciembre se reforzaron con facultades omnímodas, “sin más restricciones que salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de Reforma”.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Al tomar posesión el 1 de diciembre de 1857, en su discurso, Comonfort considera que el remedio más eficaz para la solución de la cosa pública “será hacer al código fundamental saludables y convenientes reformas”. De la lista de propuestas que hizo se puede decir que constituyen el antecedente de modificaciones constitucionales que más tarde propondría Juárez y que lograría Lerdo. Véase Nicolás Pizarro Suárez, “Reformas a la Constitución de 1857”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, t. 4, p. 128.

<sup>30</sup> Cit. en Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956, pp. 98-99.

La utilización de estas medidas extremas a que acudiera Juárez tiene su explicación en la precaria situación en que se encontraba el Ejecutivo frente a un Congreso monocameral y a los poderes locales. En septiembre de 1861, a escasos tres meses de restablecida la normalidad institucional, 51 diputados suscribieron la petición de renuncia de Juárez y éste sólo pudo sortear tan difícil coyuntura por el frágil apoyo de 54 votos de otros tantos diputados que rechazaron la moción de censura. Justo Sierra describe el ambiente que privaba en el Congreso como joven, apasionado, saturado de exaltación política y dividido equilibradamente entre juaristas y antijuaristas. Señalaba Sierra que los cambios en el gabinete eran frecuentes, las discusiones en la Cámara tumultuosas y la permanencia misma de Juárez en el poder se veía en entredicho, ya que se tomaban votaciones de confianza y de censura.<sup>31</sup> Por supuesto que había una base legal que daba sustento y alentaba este comportamiento. El ilustre constitucionalista Martínez Báez ha puesto de relieve que el Congreso Constituyente de 1823-1824 emitió, entre otras disposiciones, un "Reglamento para el gobierno interior del Congreso general" de 23 de marzo de 1824 y que en ese instrumento existían disposiciones que han tenido larga vigencia, ya que no fue derogado por otro, sino hasta 1897; pero lo notable es que pese a los diferentes cambios se hubieran mantenido algunas disposiciones que excedían a la Constitución. Éstas consistían principalmente en que los secretarios del despacho podían ser llamados por el Congreso o enviados por el gobierno para asistir a alguna discusión, y podían pedir el expediente para instruirse. También se les autorizaba para informar al Congreso, antes de comenzar una discusión, de lo que estimaren conveniente y a exponer cuantos fundamentos quisieren en apoyo de su opinión. A los secretarios se les autorizaba igualmente a asistir, sin derecho a voto, a las sesiones.<sup>32</sup> En suma, la Constitución propiciaba una práctica más que parlamentaria, convencional, que se reflejaba en la ley secundaria y que iba más allá de la Constitución misma, puesto que violaba las reglas del sistema presidencial puro que, al separar rigurosamente los poderes, proscribía las interferencias mutuas y hace inconcebible que el

<sup>31</sup> Justo Sierra, *La evolución política del pueblo mexicano*, México, FCE, 1950, pp. 231-232. Fix Zamudio señala que, al tornarse a la normalidad, se observó que el complicado equilibrio entre los órganos del poder, previsto por los constituyentes, no podía funcionar en la práctica porque el Congreso pretendía asumir la preeminencia. Héctor Fix Zamudio, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", *op. cit.*, p. 41. Véase también Frank Knapp, "Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History", *op. cit.*, pp. 65-87.

<sup>32</sup> Cfr. Antonio Martínez Báez, "El presidencialismo mexicano en el siglo XIX", *op. cit.*, pp. 70-71.

Ejecutivo pueda ser responsable políticamente ante el Congreso.<sup>33</sup> También es claro que todo esto tenía una base real: la ausencia de una mayoría en el Congreso que apoyara a Juárez.

Los retos de la oposición conservadora eran enfrentados por el gobierno, en medio de graves problemas financieros. El 17 de julio de 1861 se decretó la suspensión de pagos de la deuda externa. Los gobiernos de Inglaterra y Francia solicitaron al mexicano la derogación del decreto y, como no fue atendida la petición, el 25 rompieron relaciones con México. Al finalizar el año de 1861 y virtualmente vencida la reacción conservadora, el gobierno iba a enfrentar graves complicaciones internacionales que favorecían esta causa: los ejércitos de España, Francia e Inglaterra desembarcaron en Veracruz y se apoderaron del puerto a principios de 1862. Rota la alianza entre los gobiernos invasores, se reembarcaron las tropas españolas e inglesas, pero se iniciaba el intento de imposición de un gobierno monárquico apoyado por Francia y la larga lucha por la liberación nacional.

Parece obvio señalar que, durante la etapa de la guerra contra las fuerzas invasoras francesas, la Constitución no fue aplicada dadas las condiciones extraordinarias. Juárez hizo uso de facultades omnímodas, sin más restricción que la salvación de la integridad nacional, pero lo hizo con altura de miras y con completo éxito.

Vencido militarmente el régimen imperial, capituló sin condiciones ante el gobierno republicano, y éste se restableció en la ciudad de México. Apremiado por la ingente necesidad de reinstalar los poderes y de reanudar la normalidad institucional, Juárez lanzó el 14 de agosto una convocatoria para la elección de los supremos poderes y la acompañó de otra para una consulta referendaria, así como de una circular firmada por el secretario Lerdo de Tejada en la que se explicaba el porqué de la consulta.<sup>34</sup> Se convocaba a un verdadero referéndum —aunque la convocatoria y su circular usan el término plebiscito—<sup>35</sup> para reformar la Constitución, sin someterse al procedimiento que para su reforma la misma Constitución preveía.

Mostrando un sólido conocimiento de las instituciones políticas de otros países y un recto sentido político de la realidad, los autores de la convocatoria abogaban por el equilibrio de los poderes públicos, al señalar que la mar-

<sup>33</sup> Este tipo de prácticas está abundantemente documentado en Walter Scholes, *Política mexicana durante el régimen de Juárez. 1855-1872*, México, FCE, 1972, pp. 104-135.

<sup>34</sup> Benito Juárez, *Documentos, discursos y correspondencia*, selección y notas de Jorge L. Tamayo, México, Libreros de México, 1974, t. 12, p. 357.

<sup>35</sup> Para una diferenciación de estos términos, véase Georges Burdeau, *Traité de science politique*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970, t. V, pp. 496-497.

cha normal de la administración exigía que no fuera todo el poder Legislativo y que ante él careciera de todo poder propio el Ejecutivo, y añadían que, para tiempos normales, el despotismo de una convención puede ser tanto o más malo que el de un dictador. A partir de esta idea inicial, todas las propuestas de reforma cobraban el mismo sentido. En efecto, consecuentes con esta idea, fundaban su alegato en favor de la restauración del Senado no sólo en argumentos federalistas, sino por la función atribuida a éste de moderar los impulsos excesivos de su colegisladora. En el mismo sentido, se abundó en la necesidad de restablecer el veto suspensivo, como facultad presidencial, que ya existía en la Constitución de 1824. Asimismo se propuso que las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, o los informes que éste tuviera que rendir ante aquél no fueran verbales, sino por escrito, con lo que se pretendía derogar la práctica del Congreso —fundada en el Reglamento de 1824 al que nos referimos antes— de convocar a los secretarios del despacho a concurrir y tomar parte en las discusiones. También se propuso se establecieran restricciones a las facultades que la diputación permanente tenía para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, pues se había llegado al exceso de que bastaran los votos de siete diputados para acordar dicha convocatoria. Estas disposiciones daban lugar a una práctica convencional que, se aducía, era ajena a una república presidencial y, fundados en esa amarga experiencia, los autores de la circular recordaban “algunas escenas deplorables en que han padecido a la vez la dignidad y el crédito del Legislativo y del Ejecutivo, con ocasión de algún interés particular y con grave perjuicio del interés público”.<sup>36</sup>

El resultado electoral llevó a Juárez nuevamente a la presidencia. Sin embargo, el procedimiento propuesto para la reforma no fue aceptado, pues se consideró condenable que, cuando apenas se iba a iniciar la aplicación de la Constitución, se la violara en el procedimiento por ella misma previsto para ser reformada. No sería sino hasta 1874, siendo ya presidente Lerdo, que algunas de estas propuestas de reforma serían incorporadas al texto constitucional.

El 20 de diciembre de 1867 se declaró a Juárez presidente constitucional y lo fue hasta su muerte, en junio de 1872. En ese lapso y a pesar de que se declaró restablecido el orden constitucional desde el inicio de su mandato, en numerosas ocasiones y en diversas regiones del país fue declarado el estado de sitio, con la consiguiente suspensión de garantías y el

<sup>36</sup> Cfr. “Circular de la ley de convocatoria de 14 de agosto de 1867”, en Benito Juárez, *Documentos, discursos y correspondencia, op. cit.*, pp. 370-376.

otorgamiento de facultades extraordinarias en materia de hacienda y de guerra. Evidentemente se imponía una realidad que había estado presente desde el inicio mismo de la vida independiente de México y que lo seguiría estando aún por un tiempo largo: existía una disgregación de autoridad en beneficio de los grupos y poderes locales, en detrimento del gobierno nacional.

A la muerte de Juárez, asumió el gobierno Lerdo de Tejada, en virtud de su carácter de presidente de la Suprema Corte de Justicia, y fue durante su mandato que se logró la aprobación de las iniciativas de reforma constitucional. No podría dejar de mencionar el hecho de que, al aprobarse la restauración del Senado y al redistribuir competencias entre éste y la Cámara de Diputados, se le hubiera atribuido a aquél una facultad que, si bien es destructora del sistema federal, es explicable dada la debilidad de la Federación frente a los intereses locales. En efecto, se le facultó para declarar, cuando hubieran desaparecido los poderes de algún estado, que era el caso de nombrarle un gobernador provisional.<sup>37</sup> Cabe agregar aquí un error de diseño constitucional más: se concedió al Congreso las facultades de imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir las dotaciones, y a la Cámara de Diputados se le otorgó la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto de egresos de la Federación, con la consiguiente inconsecuencia y disociación.<sup>38</sup> A pesar del indudable reforzamiento que con estas reformas obtuviera el Ejecutivo, el sistema tampoco pudo funcionar con normalidad, pues Lerdo también tuvo que acudir al uso de poderes extraordinarios para poder gobernar y no pudo impedir su derrocamiento por Díaz en 1876.

Luis González caracteriza a la década por la que transcurrió “la república restaurada”, señalando que no logró su tentativa de apegarse a la Constitución de 1857, de practicar la democracia liberal, representativa y federal. De los 112 meses que duró, en 1849 estuvieron suspendidas las garantías individuales y la gran mayoría de ciudadanos siguió sin ejercer los derechos concedidos por el Constituyente de 1856. “De ningún modo fue una tiranía —concluye— pues la ley siguió siendo superior a los gobernantes; pero tampoco una democracia similar a la de los Estados Unidos.”<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Cfr. Antonio Martínez Báez, “El federalismo mexicano y la desaparición de los poderes en los estados”, en *Obras político-constitucionales*, op. cit., pp. 225-242.

<sup>38</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1967, p. 327.

<sup>39</sup> Luis González, “El liberalismo triunfante”, en varios, *Historia general de México*, op. cit., t. 2, p. 917.

Díaz asumió provisionalmente el poder en febrero de 1877 y en mayo de ese año la presidencia constitucional. Desde su primera presidencia haría uso de la fuerza en aras de la pacificación del país: a sangre y fuego contuvo el antiguo espíritu levantisco. También contribuyó al orden, que sería la base del progreso, la regulación de los diversos órdenes de la vida privada, social y económica, mediante de una abundante codificación. Ésta se hizo merced a una transformación al margen de la Constitución, ya que sin reformarla expresamente el Congreso fue cediendo facultades al jefe del Ejecutivo, hasta convertirse en un instrumento completamente manipulado por el presidente, lo que rompió el equilibrio deseado por las reformas de 1874 y concentró el poder en beneficio de éste. Lo sorprendente es quizá que, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, se hubiera justificado esta concentración de poderes, que se realizó por la vía de la delegación de facultades legislativas, sin que la hipótesis del estado de emergencia se produjera.<sup>40</sup>

En este régimen se privilegió el orden sobre la libertad y se limitó a su mínima expresión la participación política, a cambio de la libertad de unos cuantos para hacer negocios. En un pacto de sumisión con los gobernadores, se les redujo al papel de virreyes designados vitaliciamente por el dictador e integrando un sistema político cuyos apoyos serían los hombres fuertes regionales y locales, para lo cual el sistema electoral de voto indirecto de 1857 se adaptaba funcionalmente de una manera perfecta para la manipulación.<sup>41</sup> A la prensa opositora se le persiguió y al Congreso se le impusieron el silencio y la obediencia. Ante la pulverización de facciones en su interior, es decir, ante la ausencia de una mayoría en el Congreso con qué poder gobernar, se tuvo que buscar un arreglo institucional; éste se hizo por medio de la capacidad de mediación presidencial. Es así como se ha explicado la expansión del poder presidencial: a partir de las funciones que la Constitución otorgó al presidente, especialmente la facultad en materia de ejercicio presupuestal, la de crear y suprimir empleos o la de conceder promociones a los grados superiores del ejército. El presidente logró extender su dominio hacia los estados y regiones de la República. Hasta ahí su poder tuvo una base institucional; en cambio, más tarde, la posibilidad de reelegirse indefinidamente personalizó su poder.<sup>42</sup> Con la Iglesia católica se llegó a un

<sup>40</sup> Héctor Fix Zamudio, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", *op. cit.*, pp. 42-44.

<sup>41</sup> Cfr. Luis Medina, "Evolución electoral en el México contemporáneo", México, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, 1978, pp. 10-11.

<sup>42</sup> Alicia Hernández, "La parábola del presidencialismo mexicano", en Alicia Hernández

tácito entendimiento y se dejó de aplicar la legislación de la Reforma. Se abrió la economía a la inversión foránea, como condición del progreso, pero el bienestar alcanzó sólo a los menos a costa de la inferioridad y pobreza de la mayoría.

La acumulación de tensiones y problemas sin resolver dio lugar a un estallido social armado de enormes consecuencias, que se iniciaría el 20 de noviembre de 1910. Díaz presentaría su renuncia el 25 de mayo de 1911 y el 31 partiría al exilio. El líder de la insurrección, Madero, ocupó la presidencia constitucional el 6 de noviembre de 1911, después de unas elecciones democráticas ejemplares. Tocó a Madero llevar a cabo una reforma constitucional y legal para hacer directa la elección de diputados y senadores, y para propiciar en los partidos su conversión en estructuras organizadas, que hicieran de ellos actores importantes en el juego electoral. Se dejó, con todo, el manejo del proceso electoral en manos de autoridades locales.<sup>43</sup>

Aunque la XXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso estuvo compuesta por una minoría opositora, la mayoría afecta a Madero era totalmente indisciplinada, lo que para todo efecto daba como resultado un gobierno dividido.<sup>44</sup> En estas condiciones la oposición se dedicó a bloquear la acción legislativa de Madero, a exagerar las noticias sobre las rebeliones, la anarquía o la bancarrota, y a asegurar que Estados Unidos había apoyado el movimiento maderista. El Senado, por su parte, renovado sólo 50%, era foco de conspiración e intriga, pues el dominio era totalmente porfirista. Madero se vio, así, atrapado en el Congreso, por la carencia de una verdadera mayoría, lo que impidió su política conciliatoria y lo redujo a la parálisis.<sup>45</sup> Sin pretender soslayar otras variables que pudieran haber influido también, el conflicto que enfrentó a Madero con el Congreso abrió la posibilidad de intervención de los militares, que tantas veces en el pasado

---

(coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-FCE, 1994, pp. 20-22.

<sup>43</sup> Luis Medina, "Evolución electoral en el México contemporáneo", *op. cit.*, p. 12.

<sup>44</sup> Para la doctrina estadounidense, gobierno dividido es aquel en que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente a otro. Para los efectos de este trabajo se utiliza el término en un sentido muy lato, cercano a una definición de Lujambio, pero con un matiz: gobierno dividido es aquel en el que el presidente no cuenta con el apoyo de 50% más uno de los miembros del Congreso o de una de las dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral. Cfr. Alonso Lujambio, "Estudio introductorio", en varios, *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, UAM, IFE, 1996, p. 9.

<sup>45</sup> Cfr. Bertha Ulloa, "La lucha armada, 1911-1920", en varios, *Historia general de México*, *op. cit.*, p. 1089.

habían aparecido en escena en situaciones de conflicto entre los poderes. El trágico epílogo de esta historia es conocido: el presidente Madero fue cobardemente asesinado por el usurpador Huerta.

#### LA CONSTITUCIÓN DE 1917: EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL, EL PRESIDENCIALISMO Y SU EVOLUCIÓN

*Antecedentes. La ingeniería constitucional del régimen  
presidencial originariamente concebido en 1917*

El 19 de febrero de 1913, la legislatura de Coahuila desconoció a Huerta y autorizó al gobernador Carranza para armar fuerzas y restablecer el orden constitucional. El 27 de marzo de 1913 se emitió el Plan de Guadalupe y a las fuerzas armadas contra la usurpación se les denominó Ejército Constitucionalista; se reconoció a Carranza como su primer jefe y se convino que, en tanto jefe de la Revolución, se hiciera cargo interinamente de la presidencia, para convocar a elecciones. El 18 de abril, Carranza se adhirió al Plan y en diciembre de 1914 se adicionó éste. En septiembre de 1916 Carranza emitió un decreto en el que se hablaba de la realización de un Congreso Constituyente, asumiendo que no se ajustaría al procedimiento previsto por la Constitución de 1857 para su reforma, pues se ejercería el poder soberano de la nación. El propósito del Congreso era la reforma de la Constitución y, para ello, el primer jefe del Ejército Constitucionalista presentaría en su instalación un proyecto de reforma.

El 1 de diciembre de 1916, el primer jefe del Ejército Constitucionalista, en la ceremonia de apertura del Congreso Constituyente, presentó su proyecto de reformas a la Constitución. En el mensaje introductorio explicó la razón de éstas. He aquí algunas de las justificaciones aducidas en lo que concierne al Poder Ejecutivo.

Se señala que el Poder Legislativo, que por la 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 pueden dominar las malas pasiones y los intereses bastardos.

Se proponía, en consecuencia, varias reformas, entre las cuales la principal era quitar a la Cámara de Diputados la facultad de juzgar al presidente y a los demás altos funcionarios de la Federación, y se agregaba que ése era

el motivo por el que las dictaduras pasadas habían procurado tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas.<sup>46</sup>

El documento lanza en seguida sus baterías contra el intento de plasmar un gobierno. Se aduce que, con la tesis de este gobierno parlamentario, se pretendía arrancar sus facultades gubernamentales al presidente, para que las ejerciera el Congreso, mediante una comisión de su seno llamada gabinete. Se trataba que el presidente desapareciera y quedara de él una figura decorativa. A más de tildar al sistema parlamentario como un tipo de gobierno débil, éste supondría la existencia de dos o más partidos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de estos partidos, entre los cuales se pudieran distribuir las tareas gubernamentales. Y el documento considera que ninguna de estas condiciones se daba, por lo que no se podría hacer frente a las frecuentes crisis ministeriales.

El documento consideraba imprudente lanzarse a la aventura de un gobierno débil, siendo más fácil robustecer el régimen presidencial de la Constitución de 1857. Según el parecer de Carranza, los pueblos latinoamericanos necesitaban de gobiernos fuertes, "capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desbordarse cometiendo toda clase de desmanes". Y alertaba para no confundir un gobierno fuerte con un gobierno despótico.

En el documento que se analiza se dice que si bien los constituyentes de 1857 tuvieron una adecuada concepción del Ejecutivo, no completaron su obra y le restaron prestigio, al hacer su elección indirecta. En estas condiciones la elección no era obra de la voluntad popular sino de las maniobras fraudulentas de los colegios electorales. Por tanto, una de las innovaciones propuestas era la elección directa, pues entonces el presidente tendría como sostén al mismo pueblo contra las tentativas de invasión de las cámaras o las de los militares. Se recogía así lo que el documento consideraba como dos conquistas de la Revolución de 1910: el sufragio efectivo, que no es otra cosa que la elección directa, y la no reelección. Se propusieron también cambios en el procedimiento para la designación del sustituto del presidente, en caso de falta de éste, y se eliminó la vicepresidencia.<sup>47</sup>

Una opinión extendida entre juristas y politólogos afirma que, tanto en el proyecto de Carranza como en las discusiones en el seno del Congre-

<sup>46</sup> Cfr. "Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente", en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1800-1957*, México, Porrúa, 1957, p. 758.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 758-763.

so Constituyente, tuvieron decisiva influencia las ideas del libro, hoy clásico, de don Emilio Rabasa, en el sentido de que el sometimiento a que se había visto reducido el Ejecutivo frente al Legislativo había compelido a éste a echar mano de métodos dictatoriales para hacer viable la gobernabilidad.<sup>48</sup> Sin embargo, no ha sido suficientemente considerada la documentada opinión del eminente constitucionalista Martínez Báez, para quien, tanto en los debates parlamentarios de ese Congreso, como en los dictámenes de sus comisiones, se hizo sentir el peso de las reflexiones contenidas en la circular de convocatoria del 14 de agosto de 1867, firmada por don Sebastián Lerdo de Tejada, a la que ya nos hemos referido, por lo que parece haber sido este documento una fuente más cierta de la concepción del Ejecutivo en esa Constitución.<sup>49</sup>

Las verdaderas innovaciones de la Constitución, expedida el 5 de febrero de 1917, residen en haber incorporado el reconocimiento de los derechos que asisten a grandes conglomerados sociales, pero no hay gran novedad que agregue a sus antecesoras de 1824 o de 1857, en lo que concierne a la concepción, estructura e integración de los poderes. Por tal razón, insistiría en la tesis adelantada al inicio de este trabajo: ha habido una señalada continuidad en la ingeniería constitucional, a pesar de lo accidentado y turbulento de nuestro acontecer político.

Se repitió la ambigüedad en la declaración sobre la idea de soberanía, que ya se consignó respecto de la Constitución de 1857, y entre líneas, se le hizo servir de fundamento a la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos. Éstos se dividieron, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se les separó de manera tajante, al prohibir la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación, o el depósito del Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias.

Se depositó la titularidad del Ejecutivo en una sola persona, denominada presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y se dispuso su elección directa, tal como fue previsto en el proyecto de Carranza. En cuanto al Legislativo, se recogió el bicammarismo de 1824 y de las reformas de 1874, y se previó que su elección también fuera directa, con lo que se aseguró la separación tajante y recíproca de estos poderes, independencia

<sup>48</sup> Véase entre otros J. Jesús Orozco Henríquez, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en varios, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 19-26; así como Luis F. Aguilar Villanueva, "El presidencialismo y el sistema político mexicano. Del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, op. cit., p. 44.

<sup>49</sup> Antonio Martínez Báez, "El presidencialismo mexicano en el siglo XIX", op. cit., pp. 77-78.

que se expresa en la imposibilidad que tiene el Ejecutivo de disolver el Congreso y la restricción absoluta que éste tiene de destituir a aquél, por otra razón que no sea la comisión de un delito previsto expresamente.

En cuanto al diseño que la Constitución de 1917 previó para la sustitución del Poder Ejecutivo, en caso de falta, mucho pesaron las amargas experiencias anteriores, por lo que fue desechada la satanizada vicepresidencia; no se adoptó la originaria solución de 1857, por los inconvenientes experimentados en los casos de Jesús González Ortega y José María Iglesias; tampoco fue aceptable la que encargaba el Ejecutivo al secretario de Relaciones debido al reciente caso de Huerta. De esta forma, se hicieron a un lado las soluciones automáticas de sustitución en caso de falta del presidente y se adoptó un tortuoso procedimiento que pone la designación en manos del Poder Legislativo, pero que comete el grave error político de dejar acéfalo el cargo hasta que el Congreso o la Comisión Permanente hagan la sustitución que corresponda.<sup>50</sup>

Como en el sistema presidencial estadounidense, el titular del Ejecutivo de la Constitución de 1917 cumple tres papeles al mismo tiempo: jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública. Sólo algunas de las facultades más importantes que competen al presidente serán presentadas aquí para ilustrar estos tres papeles presidenciales.

De las atribuciones del presidente, en su carácter de jefe de Estado, otorgadas originariamente por la Constitución de 1917 destacan:

La facultad de expedir reglamentos, con objeto de que no sólo promulgue, sino que ejecute y provea en la esfera administrativa a la estricta observancia de las leyes expedidas por el Congreso. Debe aclararse que, por no ser explícita esta disposición en el texto constitucional, ha debido recurrirse a una decisión jurisprudencial que la ha interpretado en el sentido de que el legislador constituyente quiso otorgar dicha facultad.<sup>51</sup> La facultad de declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso. La facultad de conceder indultos es también competencia tradicional de un jefe de Estado y así se recogió en la Constitución. Una vieja tradición que se remonta a la monarquía británica y que recogieron tanto la Constitución estadounidense como la de Cádiz, quiere que el jefe de Estado

<sup>50</sup> Véase Narciso Bassols, "Crítica del sistema constitucional de sustitución del Poder Ejecutivo", *Obras*, México, FCE, 1964, pp. 56-59.

<sup>51</sup> Apéndice del *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1975, 3a. parte, 2a. Sala, tesis 512, p. 841. Apéndice del *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1985, 3a. parte, 2a. Sala, tesis 404, p. 709. Apéndice del *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, 2a. parte, Sala y tesis coord., tesis 1589, p. 2559.

asista anualmente a la apertura de los trabajos del Poder Legislativo y ahí pronuncie un discurso en el que dé cuenta del estado de la nación. Una disposición semejante pasó a nuestras constituciones republicanas, incluida la de 1917, por lo que hoy el presidente tiene la obligación que es, al mismo tiempo, un privilegio de asistir a dicha apertura y presentar informe por escrito sobre el estado que guarde la administración pública del país.

Dentro de las competencias que la Constitución de 1917 concedió originariamente al presidente, en su carácter de jefe de gobierno, debemos señalar:

La de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, a los procuradores generales de justicia de la República y del Distrito Federal, y a los gobernadores de los territorios y del Distrito Federal. Con aprobación del Senado, la de nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales. Igualmente, con la aprobación del Senado, la de nombrar coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacional y empleados superiores de hacienda. Como jefe de gobierno es jefe supremo de las fuerzas armadas y se le otorga la facultad de disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la guardia nacional para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación. Como jefe de gobierno, es responsable de la política exterior, por lo que se le facultó para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con potencias extranjeras, tratados que ha de someter a la ratificación del Congreso federal. Otra, de este género, sería la de celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, conforme a las bases que señalare el Congreso. También podemos contabilizar dentro de las facultades del presidente, en su carácter de jefe de gobierno, las que se refieren a su interacción con el Poder Legislativo. Destacan desde luego aquellas que tienen que ver con el proceso de formación de las leyes, a saber, las competencias que el presidente tiene de iniciar y vetar la legislación, en el entendido que este veto es suspensivo, es decir, es superable si ambas cámaras, por una mayoría de dos terceras partes del número total de votos, confirman la ley vetada. En este renglón, se observan algunos vicios de diseño constitucional que no propician que Ejecutivo y Legislativo se pongan de acuerdo, en caso de que surja una discrepancia por el uso del veto: no se reglamenta, por ejemplo, la forma como podría operar el veto selectivo que permitiera rechazar sólo una parte de la legislación impugnada y, al mismo tiempo, sancionar, publicar y aplicar otras, flexibilizando, así, el procedimiento y mitigando el enfrentamiento.<sup>52</sup> El

<sup>52</sup> Véase David Pantoja, "Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficacia", *Este País*, México, Dopsa, núm. 75, junio de 1997.

caso más preocupante, porque puede desembocar en una parálisis gubernamental, es el del posible rechazo por parte de la Cámara de Diputados del presupuesto de egresos de la Federación: tal como está concebido ahora, el procedimiento es demasiado rígido, no abre espacios para los acuerdos y acentúa las diferencias; se carece, por ejemplo, de la posibilidad de aprobar en parte ese presupuesto y ejercerlo, y no se prevén lapsos para una *navette*<sup>53</sup> entre Legislativo y Ejecutivo, hasta encontrar puntos de acuerdo. Puede, asimismo, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. En el ámbito de estas mismas facultades presidenciales se mantuvo la consistente en acudir al uso de poderes extraordinarios en casos de emergencia, pero, debido a la excesiva utilización que Díaz hizo de estas facultades, se limitó su uso exclusivamente al de la hipótesis del caso de necesidad.

Dentro de las facultades que la Constitución otorgó originariamente al presidente, en su calidad de jefe de la administración pública, principalmente se debe mencionar:

La genérica de nombramiento, ya que al concedérsele la atribución de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, también se le atribuyó, como consecuencia, la de nombrar a todos los funcionarios y empleados de la Federación, cuyos nombramientos no estuvieren determinados en la Constitución o en las leyes, esto es, que nombraría y removería libremente a subsecretarios, oficiales mayores, coordinadores, directores, etcétera. Por esta vía del nombramiento y la remoción, el presidente aseguraría el control de la administración.

Impulsados, sin duda, por la conciencia de las enormes carencias de un país marcado por profundas desigualdades, los constituyentes de 1916-1917 desearon hacer que el presidente desempeñara otros papeles, además de los ya señalados, para hacerlo intervenir directamente en la vida económica y social de la nación,<sup>54</sup> y así hacer de la presidencia una herramienta central en la construcción de las instituciones nacionales.

El artículo 27 constitucional declaró que son propiedad original de la nación las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y le reconoció a ésta el derecho de transmitir el dominio de ellas para constituir la propiedad privada. Se le dotó también del dominio directo de todas las riquezas del subsuelo. Se reconoció, asimismo, el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dictare

<sup>53</sup> La expresión, propia del derecho público francés, viene de la idea de que los proyectos de texto de una ley "navegan" de una cámara a la otra, hasta lograr el consenso para su aprobación.

<sup>54</sup> Stephen Goodspeed, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, PAIM, vol. VII, núm. 1, enero-marzo de 1955, pp. 52-71.

el interés público. Con estos principios como trasfondo, se convirtió al presidente en suprema autoridad agraria. De esta forma, se le dio competencia para reglamentar la extracción y utilización del agua y establecer zonas vedadas, cuando así lo exigiere el interés público; para otorgar concesiones de explotación a los particulares, bajo los requisitos de ley; para otorgar a los extranjeros, bajo ciertas condiciones, la posibilidad de adquirir el dominio de tierras, aguas o accesiones, o la concesión de explotación de minas o aguas, etcétera; para fijar la extensión estrictamente necesaria de fincas rústicas que pretendieran adquirir las sociedades comerciales por acciones, con el fin de explotar la industria fabril, minera, etcétera, no agrícola; para resolver las cuestiones de límites de terrenos comunales entre dos o más núcleos de población; para declarar nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes, todas las concesiones, composiciones, diligencias de apeo y deslinde, transacciones o remates, divisiones o repartos y contratos que llevados a cabo por gobiernos anteriores hubieran dado lugar a acaparamiento de tierras o aguas en beneficio de una sola persona o sociedad; para dotar de tierras y aguas suficientes a los núcleos de población carentes de ellas y para expropiar por causa de utilidad pública.

Además del papel de suprema autoridad agraria, al presidente se le sumó el de árbitro de los diferendos entre el capital y el trabajo. En efecto, al crearse los tribunales del trabajo, en el artículo 123 se previó se integraran con un representante del capital, otro del trabajo y otro del gobierno, lo que dio pauta legal al presidente para resolver los conflictos colectivos, como las huelgas, en que ni el patrón ni los trabajadores se pusieran de acuerdo.

En lo que concierne al tema de la responsabilidad, la nueva Constitución dispuso que el presidente, durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Por su parte, el procurador general de justicia de la República y los secretarios del despacho sólo lo serían por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieren en el ejercicio de ese encargo. Se mantuvo la figura del refrendo ministerial, como en las anteriores constituciones, por cuya vía se podría establecer la responsabilidad penal de los secretarios del despacho.

Otras facultades previstas en la Constitución de 1917, no susceptibles de la clasificación anterior, pero que dotan al presidente de armas poderosas serían:

La de la titularidad del ejercicio de la acción penal y su cuasi monopolio, que se ejerce por la vía del procurador general de la República, que era nombrado y removido por el presidente.

La de expulsar de inmediato y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia en el país se juzgare inconveniente.

Como ya fue señalado antes, en las reformas de 1874 a la Constitución de 1857 se dotó al Senado de una peligrosa facultad que puso en entredicho la autonomía de las entidades federativas. Esta disposición se mantuvo en la Constitución de 1917 y autoriza al Senado para que, en caso de que hayan desaparecido los poderes de un estado, declare que es el caso de nombrar un gobernador provisional y seleccionarlo de una terna que le someta el presidente.<sup>55</sup>

En suma, la Constitución había establecido un Poder Ejecutivo más fuerte que el de 1857, con la esperanza de que los futuros presidentes no recurrieran a los procedimientos fuera de la Constitución y de la ley para poder obrar con eficacia.<sup>56</sup>

### *El régimen presidencial y el arreglo partidista*

Desde el punto de vista estrictamente político se puede decir que la Constitución de 1917 puso en pie un sistema presidencial con las características distintivas que la teoría ha señalado son esenciales para considerarlo así.<sup>57</sup> La primera nota esencial es que la elección del presidente sea hecha por los ciudadanos. Específicamente en el caso mexicano, se trata de una elección directa, por medio de un sistema electoral de mayoría relativa, a una vuelta. También cumple otra característica señalada en la teoría, consistente en que el presidente tenga un mandato con plazo fijo. En el caso específico, fue inicialmente de cuatro años; en la actualidad es de seis. Paralelamente a este poder debe existir un Congreso, órgano legislativo que, al ser electo también, queda separado y, por tanto, se establece una dualidad de poderes legitimada democráticamente. Esta característica también la cubre la Constitución vigente. Que el presidente sea políticamente irresponsable, esto es que, al ser electo, no esté sujeto a ningún proceso de confianza que pueda privarlo de su mandato. Igualmente, la Constitución cumple con la cuarta característica. Que la

<sup>55</sup> Para una consulta *in extenso* se puede ver con provecho Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987.

<sup>56</sup> Stephen Goodspeed, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", *op. cit.*, pp. 73-74.

<sup>57</sup> Cfr. Juan Linz, "Los problemas de representación y participación. Las interrogantes del presidencialismo en América Latina", en Soledad Loaeza (comp.), *Reforma del Estado y democracia en América Latina*, México, El Colegio de México, 1996, pp. 140-146. Véase también Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, pp. 97-99.

titularidad del cargo presidencial sea unipersonal. En el caso mexicano, los secretarios del despacho no comparten el poder con el presidente; son sus auxiliares o consejeros, y no tienen política propia ni toman decisiones individuales o en conjunto, pues no constituyen gabinete: las decisiones tomadas se reputan del presidente y son de su exclusiva responsabilidad.

Linz reduce estas características propias del sistema presidencial a dos fundamentales: "la legitimidad democrática dual" –consistente en que tanto el presidente como el Congreso sean electos y, por tanto, ambos gocen de una legitimidad democrática– y "la rigidez del sistema presidencial" –que consiste en que tanto el presidente como el Congreso sean electos para cumplir un mandato de periodo fijo y, por tanto, la duración en el cargo, en ambos casos, sea recíprocamente independiente–. Ahora bien, añade que de estos dos rasgos se deriva la mayoría de las características y problemas de los sistemas presidenciales.<sup>58</sup>

El hecho de que ambas instituciones políticas –el presidente y el Congreso– sean electas es una consecuencia de un principio tutelar del sistema presidencial: el de la separación estricta de poderes. Ese mismo principio de separación de poderes impide al presidente disolver el Congreso, y al Congreso privar de su cargo al presidente, por razones meramente políticas. Al observarse que el presidente puede estar seguro todo el tiempo que dura su mandato, se ha convenido en calificar genéricamente de estable al sistema presidencial. Pero sería un grave error pensar que, por ello, se trata de un gobierno fuerte y eficaz por sí mismo, y esto no es así porque debe ser tomada en consideración la variable del sistema de partidos, con la que se combina la modalidad adoptada de separación de poderes.

En efecto, las prácticas constitucionales cambian drásticamente según sea la forma bajo la cual el arreglo partidista se materializa. No es lo mismo, en lo que concierne a comportamiento y resultados políticos, que el presidente tenga que interactuar con una legislatura dominada por una mayoría que represente la misma política que la de los votantes que lo apoyan, a que lo tenga que hacer frente a una mayoría perteneciente a una opción política distinta. En otras palabras, y adoptando la terminología puesta en circulación por la doctrina al respecto, hay una gran diferencia entre el sistema presidencial operando bajo la circunstancia de *gobierno*

<sup>58</sup> Juan Linz, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 32.

*unido*, y este mismo tipo de sistema de gobierno operando bajo la circunstancia de *gobierno dividido*.<sup>59</sup>

Efectivamente, un presidente que cuenta con el apoyo de una mayoría disciplinada en el Congreso tiene aseguradas, en principio, grandes ventajas, entre las que anotamos la de que sus iniciativas serán aprobadas, sin mayores problemas y prácticamente sin enmiendas; la de que el Congreso no aprobará por su cuenta alguna legislación que contradiga la política gubernamental; la de que no tenga el Congreso la tentación de censurar su política, aunque no tuviere facultades para hacerlo, ni produjera el efecto deseado de la renuncia; ni tampoco que deba enfrentar un proceso ante el Congreso que le haga responsable penalmente. Al contrario, un presidente que no tenga en su haber ese apoyo se verá enfrentado a alguna o a todas las acciones del Congreso antes enlistadas, sólo que ahora vistas negativamente, como desventajas, y esto puede llevarse hasta el punto de paralizar al gobierno, con las graves consecuencias que ello acarrea.

Estas peculiaridades del sistema presidencial y sus problemas fueron bien comprendidos por la clase política estadounidense, pues la generación inmediatamente posterior a la de “los padres fundadores” formó partidos políticos, como un medio de unificar poderes que estaban deliberadamente separados, con el propósito explícito de los constituyentes de proteger a la sociedad de la posibilidad de que cualquier facción o grupo obtuviera por sí solo el control unificado de las palancas del poder. No hay que olvidar lo que señalaba el juez Brandeis: que el sistema presidencial estadounidense no tenía como fin promover la eficacia, sino impedir el ejercicio arbitrario del poder.<sup>60</sup> Fue así que, desde 1888 hasta 1952, en 17 elecciones presidenciales consecutivas, el presidente recién electo pertenecía al mismo partido que tenía mayoría en el Congreso.<sup>61</sup> Este arreglo partidista de *gobierno unido* fue trastrocado, a partir de los años cincuenta, por el de *gobierno dividido*, modelo éste que ha dominado desde entonces. Ahora bien, si el sistema político estadounidense no se ve trabado con frecuencia, a pesar de operar bajo el modelo de un *gobierno dividido*, es porque sus partidos políticos, no obstante ser eficientes maquinarias electorales, son débiles e indisciplinados, carentes de progra-

<sup>59</sup> Véase James L. Sundquist, “El presidente de los Estados Unidos y el sistema de partidos”; Sergio Fabrin, “La representación y el presidencialismo estadounidense”; William Leuchtenburg, “La presidencia estadounidense en perspectiva histórica”, todos en Alicia Hernández (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, *op. cit.*

<sup>60</sup> Citado en Mari-France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, FCE, 1995, p. 99.

<sup>61</sup> James L. Sundquist, “El presidente de los Estados Unidos y el sistema de partidos”, *op. cit.*, pp. 163-168.

mas y de principios ideológicos y mantienen una política centrada en asuntos locales.<sup>62</sup>

En México, en cambio, la relación entre forma de gobierno y sistema de partidos y las características de éstos no ha sido tomada en consideración y ello explica, por lo menos en buena parte, los problemas y disfunciones de que pretende dar cuenta este trabajo.

*Del sistema presidencial al presidencialismo:  
concentrar para construir la nación*

Aunque presuntamente la Constitución de 1917 se propuso establecer un Ejecutivo federal fuerte, hay evidencias de que este deseo no se logró. Durante los primeros años de su aplicación fue patente la debilidad de los presidentes frente al Legislativo.<sup>63</sup> Esto fue así fundamentalmente porque los presidentes no contaron con una mayoría disciplinada que dominara el Congreso.<sup>64</sup>

Uno de los primeros actos del ejercicio presidencial de Carranza fue pedir y recibir poderes extraordinarios en materia hacendaria. La mayor parte de la nueva Constitución, por otro lado, no tuvo realmente aplicación durante su gestión.<sup>65</sup> En el curso de ésta, reformó la legislación electoral para otorgar carácter permanente al padrón electoral; no obstante, mantuvo importantes facultades de intervención en el proceso electoral en manos de autoridades estatales y municipales. Enfrentado a Obregón

<sup>62</sup> Véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, op. cit., p. 104.

<sup>63</sup> Así lo muestra un trabajo reciente respaldado con bases de datos extraídos del diario de los debates de la Cámara de Diputados y que abarca desde 1917. Jeffrey Weldon, "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho. Su desempeño legislativo. 1934-1946", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, año I., núm. 1, abril-junio de 1997. Para una opinión en contrario, sin suficientes matices, véase Alberto Aziz Nassif, "Fin de la presidencia hegemónica y el Congreso subalterno", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, año 1, núm. 2, julio-septiembre de 1997, p. 135.

<sup>64</sup> Existe el difundido error de que, de Carranza en adelante, todos los presidentes manejaron a su antojo el Congreso, error basado en la creencia, no corroborada empíricamente, de que la Constitución de 1917 así lo permite. Véase J. Francisco Paoli Bolio, "Instalación y gobierno de la Cámara de Diputados. Retos de la LVII Legislatura", *Jurídica*, México, UIA, núm. 27, 1997, p. 247. "La decisión del constituyente de 1916-1917 fue conceder al Ejecutivo atribuciones amplias, muy por encima de cualquiera de los tres poderes constitucionales. En consecuencia de ese Ejecutivo fuerte, hubo la mengua proveniente de los otros poderes (Legislativo y Judicial)", afirman Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1993, p. 297.

<sup>65</sup> Stephen Goodspeed, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", op. cit., p. 54.

por la sucesión presidencial, fue derrotado militarmente y, durante su huida, asesinado por un lugarteniente.

Durante los dos primeros años de su gobierno, Obregón tuvo que enfrentar la oposición en el Congreso, pero la ausencia de un verdadero sistema partidista y la debilidad de los partidos fueron aprovechadas por Obregón para enfrentar a éstos entre sí y así dominar al Congreso.<sup>66</sup> Tanto Carranza como Obregón, éste por lo menos en los dos primeros años de su gestión, fueron legisladores fracasados y dieron muestra patente de su debilidad ante el Congreso, y precisamente por esa dificultad de sacar adelante sus iniciativas se explican las maniobras de Obregón antes enunciadas. Dio inicio además a un proceso que se iría a mantener e incrementar en el tiempo, consistente en un incesante traslado de facultades de los estados a la Federación por la vía de reformas a la Constitución: de ahí que el artículo 73, que se refiere a las competencias del Congreso de la Unión, sea el artículo que más enmiendas tenga. Un ejemplo de ello es la reforma de julio de 1921, que ensanchó notablemente las facultades de la Federación en materia educativa, pero que permitió al país hacer espectaculares avances en ese rubro.

También Calles tuvo que acudir a los poderes extraordinarios en materia hacendaria, en su caso para hacer frente a un descenso de los ingresos públicos debido a una caída de precios en el mercado del petróleo, en 1926.<sup>67</sup> Al término de su mandato, y previa reforma constitucional, que enterró el principio maderista de la no reelección, Obregón ganó las elecciones presidenciales, pero ya declarado presidente electo fue asesinado, lo que abrió una profunda crisis, que pudo ser superada por la iniciativa de Calles de crear, en 1929, el Partido Nacional Revolucionario, como una gran coalición nacional de fuerzas, partidos e intereses políticos regionales, por cuya mediación se solventarían las pugnas por el poder. Con realismo y espíritu práctico, se creó una maquinaria carente de principios rígidos, con gran flexibilidad adaptativa y sin fronteras claras. Más que un partido, dice Segovia, ha sido "una mentalidad en torno a la cual dominadas por la cual se organizaron las principales instituciones políticas nacionales".<sup>68</sup>

Durante el periodo que va de 1928 a 1934, caracterizado por el dominio indisputable de Calles, hubo tres presidentes que, subordinados a la

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>68</sup> Rafael Segovia, *Problemas del momento. Partidos y reformas*, ponencia presentada en el Segundo Coloquio "Sociedad y Política. México y Estados Unidos", Tijuana, B. C., 22 de septiembre de 1995.

política del "jefe máximo", no contaron con mayoría en el Congreso, pues ésta estaba también controlada por Calles. En septiembre de 1929, ya siendo presidente Portes Gil, se dio otro importantísimo paso en la centralización en favor de la Federación y a costillas de las entidades federativas: hasta entonces la reglamentación de las relaciones laborales estuvo en manos de los estados, pero se generó una enorme disparidad en las condiciones laborales a lo largo del país y, para enmendar esta situación, se reformó la Constitución a fin de conceder al Congreso federal la facultad de expedir la legislación del trabajo, lo que extendió beneficios para la clase trabajadora. A diferencia de Portes Gil quien, si bien echó mano de facultades extraordinarias lo hizo de manera moderada, Ortiz Rubio hizo uso de estas facultades más que ningún presidente anterior. Hasta entonces se habían utilizado sobre todo en materia hacendaria, pero ahora se empleaban para anular leyes de los estados que no estuvieren acordes con la política federal, bastando un decreto presidencial para derogarlas. Asimismo, fueron usadas intensivamente para expedir códigos como el mercantil, el penal, el de procedimientos civiles, el de procedimientos penales, etcétera.<sup>69</sup> De manera similar, Rodríguez recurrió pródigamente a estas facultades, tanto en materia hacendaria, como para dar paso a iniciativas gubernamentales, tales como el Plan Sexenal o la emisión del Código Agrario.<sup>70</sup>

En 1933 tuvo lugar una transformación de la mayor importancia. Hasta entonces, la clase política en general debía individualmente su posición y carrera a los partidos locales que controlaban las elecciones en los estados y distritos y hacían difícil la nominación de candidatos en el interior del PNR. En el Congreso no se había logrado reflejar la creación de este partido, pues debido a su debilidad frente a los partidos locales que aglutinaba, eran éstos los que organizaban y controlaban las cámaras. Con el propósito explícito de enviar la apropiación de los cargos por parte de los políticos locales, se llevó a cabo una reforma constitucional que prohibió la reelección consecutiva en sus cargos a diputados y senadores, y que acarrearó cambios diversos de enorme trascendencia.

Uno de estos efectos fue que se permitió la incorporación de grupos y cuadros que aún se encontraban fuera del PNR; con ello se evitó que los líderes de la Confederación de Trabajadores de México, CTM, buscaran vías alternas de acceso a los puestos públicos y, más tarde, daría lugar al establecimiento de cuotas de candidaturas para el Congreso, con lo que

<sup>69</sup> Stephen Goodspeed, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", *op. cit.*, pp. 100-106.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 114.

se daba libertad a esa central para distribuir un número de puestos entre sus propios miembros y de acuerdo con sus criterios. De alguna manera esto explica que las bases del movimiento obrero llamado "organizado" no hayan sido conquistadas por la izquierda y que en cambio hayan sido sustento fundamental de los gobiernos revolucionarios.

Otra importante consecuencia fue una dramática centralización de poder en beneficio de los órganos directivos nacionales del PNR. La no reelección consecutiva cambió radicalmente los caminos institucionales y las estrategias en las carreras políticas. La prohibición de la reelección inmediata y, en consecuencia, la rotación sistemática en el cargo ya para entonces extendida a los ámbitos estatal y municipal, se erigieron en obstáculo para el desarrollo de carreras internas en las dos cámaras del Congreso, en las legislaturas locales y en los gobiernos municipales. Las instancias centrales en el ámbito nacional del PNR se convirtieron en la pieza decisiva para la continuación y el avance de las carreras políticas, por lo que se vieron muy fortalecidas. Al no existir la reelección consecutiva, para sobrevivir políticamente se hizo esencial pasar de un puesto electivo a otro; de esta manera, los políticos locales pasaron a depender totalmente de la organización nacional del PNR, convertido en el regulador de acceso a los cargos. Así, el liderazgo del partido recibió en sus manos un eficaz sistema de castigos y premios que hacía a los políticos completamente vulnerables y dependientes suyos.

Esta evolución centralizadora culminaría con la disolución de los partidos locales y regionales que aceptaron su inclusión en una sola organización nacional, que devino así el mecanismo más eficaz y extendido de promoción política: el partido de la Revolución.<sup>71</sup>

Aunque unido presidente por la influencia de Calles, Cárdenas se enfrentó a su poder y puso fin a su influencia política y gobierno paralelo extralegales. A fines de 1935, "el jefe máximo" fue expulsado del país y se dio inicio a una depuración de callistas en el gobierno, pues se les solicitó la renuncia a ocho secretarios del despacho; también en el Congreso, pues se les obligó, aun por medio de la violencia, a renunciar; así como en los gobiernos de los estados, pues por la facultad del Senado de desaparición de poderes, o por otros medios, fueron destituidos más de 16 gobernadores desafectos.<sup>72</sup> En las elecciones de 1936, el PNR de Cárdenas ganó

<sup>71</sup> Sirven de sustento al presente trabajo, en este aspecto, las interesantes aportaciones de la investigación de Benito Nacif, *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados*, México, CIDE, Documentos de Trabajo, División de Estudios Políticos, núm. 63, pp. 4-10.

<sup>72</sup> Stephen Goodspeed, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", *op. cit.*, pp. 117-132.

aplastantemente las curules en la Cámara. En los estados, los gobernadores, sus legislaturas y consejos municipales pertenecían a ese partido. Con los hilos del poder controlados, pues el liderazgo nacional no se hallaba ya disociado entre un presidente y un "jefe máximo" que dominara el aparato partidista, dio inicio un vasto programa de intervención del gobierno en la vida económica que se llevó a cabo por medio de decretos del Ejecutivo. Uno de los más importantes fue la ley de expropiación, mediante la cual se expropiaron los ferrocarriles, los bienes de las compañías petroleras, ingenios azucareros, fábricas textiles, etcétera. Para todo ello, Cárdenas contó con el Congreso más subordinado que jamás tuvo ninguno de sus predecesores. Las facultades extraordinarias fueron usadas a escala sin precedente: para crear departamentos de Estado, así como para emitir y reformar códigos y leyes sobre electricidad, procedimientos civiles, marina mercante, obra pública, educación, agricultura, asuntos fiscales, etcétera. Después de esta intensa y extensa práctica, el presidente propuso una reforma constitucional para impedir de manera categórica la utilización de estas facultades. Haciendo una crítica a sus predecesores, por su reiterado uso, prescindió de éstas porque ya no las necesitaba.<sup>73</sup> Apenas, bajo esta presidencia, se empezaba a hacer realidad el propósito de Calles al crear el partido: dejar atrás el gobierno personalizado de los caudillos, para dar paso al gobierno de las instituciones.

Una reestructuración profunda del PNR, anunciada desde 1935, tuvo lugar en marzo de 1938; ésta consistió en la organización del partido en cuatro sectores: obrero, campesino, militar y popular. Esta medida fue importante pues diluyó la influencia de los militares entre la de los otros tres sectores. Se estipuló que el método de selección de candidatos sería por convención partidista, con ulterior aprobación del Comité Ejecutivo y se dio lugar a un partido renovado ahora con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana.<sup>74</sup>

Nuevos cambios se abrirían paso y acentuarían, aún más, el proceso de centralización, en este caso con el propósito de garantizar el mejor desarrollo del proceso electoral. La ley correspondiente de 1946 introdujo la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que colocó por primera vez la vigilancia de dicho proceso en un organismo *ad hoc*, federal, y que dejaba el control y la operación de las elecciones en manos del Ejecutivo. Asimismo, se federalizó el empadronamiento, mismo que se depositó en un Consejo del Padrón Electoral, al que se le transfirieron

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 134-135.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 129.

facultades hasta entonces en manos de autoridades locales. Con objeto de eliminar los movimientos electoreros de coyuntura, se establecieron también requisitos para el registro de partidos nacionales, entre los que destaca: contar al menos con 30 000 asociados en el país, siempre que en dos terceras partes de las entidades federales se organizaran al menos con mil asociados, etcétera. Esta medida, si bien por una parte alentó la formación de partidos nacionales y evitó el fraccionalismo, por la otra reforzó el centralismo político y puso obstáculos a la oposición externa. Asimismo, no deja de ser revelador que sea por medio de la centralización del proceso electoral que se empiece a construir el proceso democrático. Fue agregada una novedad de gran trascendencia, consistente en un sistema de selección interna para designar a los candidatos que los partidos sostuvieran en las elecciones. Unos cuantos días después de emitida la ley se dejó sentir su influencia, el 18 de enero de 1946 se declaró disuelto el PRM y se aprobó la declaración de principios, el programa de acción y estatutos del Partido Revolucionario Institucional. Ya antes había sufrido su antecesor, el PRM, dos cambios importantes, pues se había eliminado al sector militar, con lo que se conjuró el peligro de un eventual control del partido por parte de los militares y se había formalizado la Confederación de Organizaciones Populares.<sup>75</sup>

A partir de Cárdenas, el régimen había cambiado de naturaleza. A todos los papeles y competencias antes enunciados: jefe de Estado, jefe de gobierno, jefe de la administración pública, suprema autoridad agraria y árbitro de los conflictos entre el capital y el trabajo, habría que añadir ahora el de líder del partido hegemónico. De un sistema presidencial ya de suyo fortalecido se pasaba al presidencialismo.<sup>76</sup> Se daban así las tres condiciones a que se refiere Weldon, que si bien son necesarias no son suficientes por sí solas, cada una de ellas, para producir este cambio cualitativo. La primera condición es que exista un gobierno unido, es decir,

<sup>75</sup> Luis Medina, "Evolución electoral en el México contemporáneo", *op. cit.* pp. 18-21. Así como Mónica Serrano, "La herencia del cambio gradual. Reglas e instituciones bajo Salinas", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXXVI, núms. 1-2, enero-junio de 1996, p. 448.

<sup>76</sup> Duverger llama presidencialismo a la "...aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por el debilitamiento de los poderes del Parlamento y la hipertrofia de los poderes del presidente...". Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, PUF, 1970, p. 197. Casar utiliza el término "hiperpresidencialismo" para conceptualizar este fenómeno. En Ma. Amparo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. III, núm. 1, 1er. sem., 1996, p. 62. Por su parte, Weldon se acoge a una noción extraída de Carpizo: "presidencialismo metaconstitucional": Jeffrey Weldon, "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales

que pertenezcan al mismo partido el presidente y la mayoría en el Congreso; la segunda consiste en que ese partido que controla a la mayoría del Congreso tenga una gran disciplina y centralización, y la tercera radica en que el presidente sea el líder que encabece el partido dominante.<sup>77</sup>

Los efectos en las relaciones entre el presidente y el Congreso se dejaron sentir de una manera tangible en varios aspectos del proceso legislativo. Mientras que los presidentes del periodo que va de 1917 a 1928 generaron menos de 34% del total de las iniciativas de ley presentadas, los presidentes del "maximato" incrementaron su actividad legislativa a más de 68%, siendo superados por los presidentes Cárdenas y Ávila Camacho, quienes propusieron 71%. De las iniciativas presentadas ante el Congreso por el Ejecutivo, durante el periodo de 1917 a 1928, sólo fue aprobado 43.7% y durante el "maximato" este porcentaje se elevó a 78.4, en tanto que durante los periodos de los presidentes Cárdenas y Ávila Camacho la aprobación de iniciativas osciló entre 95 y 97%. De las iniciativas presidenciales aprobadas durante el periodo de 1917 a 1928, únicamente 61.3% no sufrió enmienda o modificación alguna, por parte del Congreso; esta proporción aumentó a 81.1% durante el "maximato" y se incrementó hasta 93% durante los periodos de Cárdenas y Ávila Camacho.<sup>78</sup>

Un poderoso instrumento de acrecentamiento del poder presidencial, una vez que por medio de su partido controló al Congreso, a los gobernadores y a los congresos locales, fue la reforma constitucional, pues dotado como estaba el presidente con la facultad de iniciarla, se daba por descontado que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales la aprobarían, lo que explica la progresiva centralización en su beneficio.

Se inscribe en este proceso, aunque ya se había dado antes de la creación del partido, la reforma constitucional que dio al presidente la facultad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, con ratificación del Senado, al tiempo que se le facultó para solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución no sólo de los miembros de la Judica-

---

de Cárdenas y Ávila Camacho. Su desempeño legislativo 1934-1946", *op. cit.*, p. 12; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978. Contrariamente, Meyer opina que el presidencialismo "se incubó durante la guerra de reforma y floreció después del triunfo liberal sobre las fuerzas conservadoras, el segundo imperio y las fuerzas centrífugas en la base social"; Lorenzo Meyer, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural. 1982-1996", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXXVI, núms. 1-2, enero-junio de 1996, p. 20.

<sup>77</sup> Jeffrey Weldon, "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho, Su desempeño legislativo. 1934-1946", *op. cit.*, pp. 12-14.

<sup>78</sup> *Ibid.*, pp. 19-24.

tura Federal, sino la de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y de los territorios federales.

Una disposición que incrementó el poder presidencial, por la importancia política, demográfica y económica de la capital de la República, fue la que estableció que el gobierno del Distrito Federal quedaría a cargo del presidente de la República, para más tarde completarla, al señalarse que la ejercería por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal.

La Constitución de 1917, originariamente, por medio de diversas disposiciones como los artículos 27, 28 y 131 dotó de facultades al Estado en materia económica. Progresivamente estos instrumentos se ensancharon en la propia Constitución y en las leyes. En 1951 se reformó la Constitución para permitir la delegación de atribuciones legislativas del Congreso al presidente, en materia de comercio exterior, con objeto de hacer guardar el equilibrio de la balanza internacional de comercio del país. Progresivamente también, se ampliaron las facultades de la Federación para legislar en ámbitos tales como energía eléctrica, industria cinematográfica, juegos, apuestas y sorteos, impuestos al comercio exterior y sobreproducción y consumo de cerveza. La ley sobre atribuciones del Ejecutivo federal en materia económica autorizó a éste a participar en actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o prestación de servicios de bienes básicos como alimentos, vestido, materias primas esenciales, etcétera. Se dotó al Ejecutivo de competencias para imponer precios, racionamientos, prioridades en la producción, decretar la ocupación temporal de fábricas, etcétera. Se previeron también para el presidente amplias competencias en materia de medios masivos de comunicación, pues se le facultó para otorgar o revocar concesiones de explotación de canales y estaciones de radio y televisión, así como su permanente vigilancia. En 1982, el presidente López Portillo envió una iniciativa de reformas para fundamentar constitucionalmente la recién llevada a cabo nacionalización del servicio público de la banca y del crédito.

Como no podía ser menos, el aparato administrativo dependiente del Ejecutivo creció en forma espectacular, con todo lo que implica en concentración de recursos humanos, técnicos y financieros. En tanto que, en 1917, el sector centralizado se integraba con siete secretarías de Estado y cinco departamentos, hacia 1982, este sector abarcaba 18 secretarías de Estado, un departamento y las dos procuradurías, la General de la República y la General de Justicia del Distrito Federal. Asimismo, el sector paraestatal registraba, para esa misma fecha, 78 organismos públicos descentralizados, 535 empresas de participación estatal mayoritaria y 48 de participación estatal minoritaria, así como 188 fideicomisos. Entre las 849

entidades del sector público paraestatal se podían contar algunas de importancia estratégica para la economía nacional y para el bienestar general de la población, como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad o el Instituto Mexicano del Seguro Social.<sup>79</sup>

Pese a todo, “el presidencialismo económico”, como lo llama Cordera, nunca se ha expresado como absolutismo, ni como “economía de comando”, y, tras compararlo por ejemplo con el gobierno de De Gaulle o con el de los militares brasileños de los setenta, lo califica de “dirigismo suave”. Se trata de un Estado desarrollista, siempre mediado en su quehacer por la negociación política dentro de la coalición gobernante, por la decisión de los gobiernos emanados de la Revolución de impulsar los negocios privados y por las restricciones que impone la relación con Estados Unidos.<sup>80</sup> “El presidencialismo económico”, en su fase “estatal-nacional”, se expresó en el liderazgo del gobierno dirigido al fomento de la actividad productiva y la creación de condiciones generales para la expansión económica. Este liderazgo tuvo como propósitos la ampliación de la base productiva nacional y el mantenimiento del poder en manos de la coalición revolucionaria. En esta fase, el Estado protegió y fomentó la inversión privada, al tiempo que preservó el ejercicio monopólico del poder público, al hacer del presidente el árbitro y decididor, en última instancia, tanto de la economía como de la política.<sup>81</sup> Sus instrumentos para lograr dichos propósitos fueron: el proteccionismo, principalmente, por medio de los permisos para importar que otorgaba directa y casi verticalmente el Ejecutivo; el gasto público decidido desde la presidencia y aprobado sin discusión por un Congreso casi monocolor; los estímulos fiscales administrados centralmente, y la administración de los precios públicos en favor de la acumulación privada del capital.<sup>82</sup>

Asimismo, no obstante todo ese proceso de concentración de facultades y competencias en beneficio de la Federación y, en particular, en beneficio del presidente, en México no se ha sufrido un régimen militar; tampoco puede ser asimilado el sistema político mexicano a una dictadura de partido, como pudiera ser la que impone un partido de Estado, ni puede decirse que haya sido un sistema cerrado.

<sup>79</sup> Véase J. Jesús Orozco Henríquez, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>80</sup> Rolando Cordera, “El presidencialismo y la transición mexicana: un acercamiento a su economía política”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, Centro de Estudios Para la Reforma del Estado, año 1, núm. 2, julio-septiembre de 1997, p. 90.

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> *Idem.*

Si en las elecciones de 1910, en efecto, participaron 18 200 votantes, en el padrón electoral de 1946 se registraron 2 188 000 ciudadanos y ya para 1985 estaban registrados más de 35 000 000. Sin interrupción, desde la década de los cincuenta, se han celebrado elecciones para renovar los cerca de 2 400 ayuntamientos, los 31 congresos locales, trianualmente, y las gubernaturas, sexenalmente; otro tanto se puede decir de las dos cámaras del Congreso de la Unión que se renuevan, una cada tres y otra cada seis años, y de la presidencia de la República que se renueva cada seis años.

Se debe aceptar, eso sí, que el sistema se ha significado por el dominio abierto de la institución presidencial, que se ha servido para ello de su liderazgo sobre el partido hegemónico, mismo que ha actuado en un contexto de ausencia de competitividad electoral, hasta hace muy poco tiempo.

Pero se debe reconocer, como contrapartida, que el poder presidencial no ha sido ni es omnímodo, y que el partido no es meramente un ciego instrumento que sirve a los designios presidenciales sin chistar, sino que se trata de una coalición de fuerzas que apoya al presidente bajo condiciones. El presidente es el punto de convergencia de una suma de intereses sectoriales y territoriales, capaz de replantear sus alianzas con el primero, si así le parece.<sup>83</sup>

Estas circunstancias le han permitido tener una influencia decisiva en la designación de su sucesor, por la vía de los mecanismos de un partido del cual ostenta el liderazgo. También, por esta vía, ha intervenido en la designación de los candidatos a gobernador de las entidades federales y aun de los candidatos a senador o diputado.

Decir que ha tenido influencia fundamental en esas decisiones no quiere decir, como simplistamente se explica en ocasiones, que hiciera las designaciones lisa y llanamente. Se trata de decisiones que se han tomado en medio de circunstancias y coyunturas diferentes, a partir de correlaciones de fuerzas determinadas, en razón de condiciones de oportunidad política diversas, considerando factores internos e internacionales distintos, etcétera. Claro está que, una vez tomada la decisión, la disciplina del partido ha hecho que todos los elementos que participaron, aun los que se opusieron, se unan y se alineen. Debe notarse que se ha tratado de actos complejos en los que han participado varios actores políticos, donde unos inclinaban la balanza y otros han servido de contrapeso, pero el conjunto ha funcionado como una especie de "colegio electoral" y el modo de

<sup>83</sup> Cfr. Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1996, p. 53.

operación podría recordar, en ocasiones, el complicado sistema de elección por la vía de la formación de ternas concebida en la Constitución centralista de 1836 que, como se vio en su momento, remite a su vez a "las listas de confianza" urdidas por Siqeyés.<sup>84</sup> Obvio es decir que la etapa previa a la toma de decisión era la que generaba competencia y tensión. El resto del proceso, consistente en el momento propiamente electoral, era ritual y carente de la pasión propia de la verdadera lucha política.

Lo que es más difícil de explicar es qué ha impedido que este sistema se convirtiera en una dictadura personal y qué ha propiciado, también hasta hace poco, los altos niveles de legitimidad de que ha gozado. No tengo certezas, sino hipótesis y especulaciones.

En primer lugar, después del asesinato de Obregón, el principio de no reelección presidencial se convirtió en una norma positiva, ya no sólo vigente sino también rigurosamente observada, que impidió la evolución del sistema hacia una dictadura personalizada: *motu proprio* o por la fuerza de las cosas, los presidentes asumieron que su poder, por dilatado que fuese, tenía un límite en el tiempo; de ahí, probablemente, la tentación y la práctica de influir en la designación del sucesor. Pero también ha sido regla que el presidente, una vez en el control de los hilos del poder, no permita interferencias de sus antecesores.

En segundo término, el partido del gobierno fue un eficaz organizador de grupos sociales antes desarticulados: fue capaz de integrarlos en sectores, de expresar sus intereses y demandas y de darles cauce adecuado para su satisfacción, y sobre todo de encuadrarlos políticamente para orientar su voto en el sentido que el partido deseaba. Por su parte, el presidente, con el cúmulo de facultades constitucionales y legales que le fueron conferidas y, en tanto líder de ese partido, se convertía en un real solucionador de esas demandas: los recursos financieros se tradujeron en una notable extensión de la red de comunicaciones, en presas y obras de infraestructura hidráulica para la agricultura y la generación de energía, en un esfuerzo impresionante en materia educativa, en habitación popular, en servicios de drenaje y agua potable, en servicios de salud, etcétera, que hicieron de él la fuente privilegiada de bienestar. Ha sido la articulación de un partido que organiza, encuadra y orienta a grandes conglomerados sociales con una institución: la presidencial, capaz de dispensar y atribuir bienes, lo que creó ese alto nivel de legitimidad de que ha gozado el régimen. En otras palabras, ha sido legítimo por eficaz.

<sup>84</sup> Cfr. Alberto Salceda, "La elección del presidente de la República", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, t. II, núm. 6, abril-junio de 1962, pp. 48-49.

En lo que toca al sistema electoral, se constata un proceso incesante de reformas. En efecto, el sistema de elección interno o "primarias cerradas", de que ya se habló, se trató de experimentar en las elecciones para gobernadores y presidentes municipales y no en las elecciones para integrar poderes federales y resultó un rotundo fracaso, debido a la falta de cultura cívica en el seno del PRI. Una reforma a la legislación electoral se abriría paso, en 1951, para reestructurar la Comisión de Vigilancia Electoral, y el secretario de Gobernación pasó a ser el delegado único del Poder Ejecutivo en su integración, con lo que se mantuvo el control del proceso en manos de éste; se aumentó a tres el número de representantes de los partidos y se mantuvo en dos a los representantes del Poder Legislativo, con lo que se centralizó aún más la autoridad. Prohibidas las "primarias cerradas", fueron sustituidas por convenciones. Como reacción a la escisión en el interior de la coalición revolucionaria que se generó ante las elecciones presidenciales de 1952, se propició otra reforma electoral en 1954, que elevó los requisitos de registro a los partidos, al exigirles contar, al menos, con 75 000 miembros y con más de 2 500 registrados en, al menos, las dos terceras partes de las entidades federativas.<sup>85</sup> Se dio carta de ciudadanía a las mujeres, se les otorgó el derecho al sufragio en total plano de igualdad con los hombres.

*Penélope empieza a destejer: desconcentrar para dar paso al pluralismo*

Para principios de los sesenta, los avances económicos y sociales habían generado una sociedad con mayores oportunidades educativas y de salud, mejor informada, con una clase media más extendida y dispuesta a la participación política:<sup>86</sup> el pluralismo no tardaría en hacer sentir sus reclamos y, como se verá, se convirtió en un impulsor de los cambios. Importantes movimientos sindicales, como el de los maestros o el de los ferrocarrileros, y el boicot del PAN sembraron inquietud en la clase gobernante, ya de suyo preocupada por el efecto de demostración que representaba la Revolución cubana. El sistema electoral de mayoría simple, uninominal, a una vuelta, hasta entonces prevaeciente y armoniosamente funcional para los propósitos de control político de la coalición gobernante, empezó a mostrar signos de incompatibilidad con el pluralismo emergente.

<sup>85</sup> Luis Medina, "Evolución electoral en el México contemporáneo", *op. cit.*, pp. 23-28.

<sup>86</sup> Para una visión de conjunto del comportamiento político de las clases medias, véase Soledad Loeza, "El comportamiento político de las clases medias en la crisis", en Soledad Loeza y Claudio Stern (coords.), *Las clases medias en la coyuntura actual, Cuadernos del CES*, núm. 33, México, El Colegio de México, 1990.

Fue así como el Ejecutivo promovió una reforma que daría cauce a esas inquietudes y que abriría mejores expectativas de participación a minorías amenazadas de asfixia. La reforma de 1963 mezcló el sistema mayoritario simple y en distritos uninominales con una figura cuyo propósito era mitigar los efectos amplificadores de dicho sistema: "el diputado de partido". Los partidos minoritarios tendrían derecho a cinco de estos diputados, en caso de obtener al menos 2.5% de la votación total y uno más, hasta un total de 20, por cada 0.5% que hubiesen de más.<sup>87</sup> Sin renunciar al control político, se alejaba al PAN de la abstención, pero se evitaba el bipartidismo y se franqueaba el paso a una más abierta pluralidad política.<sup>88</sup>

Los partidos de oposición encontraron en el cambio alicientes para postular un mayor número de candidatos y realizar campañas; recibieron una inyección de energía. Pero como sería de esperar en toda reforma, tiempo después empezaron a expresarse síntomas de agotamiento, pues al haberse dado cauce a ciertas demandas políticas, se generaron otras cuantitativa y cualitativamente superiores. Nuevas contradicciones veían la luz y se materializarían en importantes movilizaciones urbanas, de clase media, como la de los médicos de 1965 o la de los estudiantes de 1968. El candidato del PRI en las elecciones presidenciales de 1976 se presentó sin oponente. Ante la evidencia de que los partidos, hasta entonces registrados, no representaban toda la gama de opiniones de esa sociedad plural y los palpables impulsos de participación de grupos y corrientes no registradas, el Ejecutivo propuso otro cambio electoral, éste de mayores alcances y cuyas consecuencias aún se dejan sentir.

"La Reforma con mayúscula", como suele identificar Rafael Segovia a la de 1977, contiene novedades que implican cambios estructurales del sistema electoral: se dispuso que la Cámara de Diputados se ampliara a 400 curules, 300 de mayoría simple y 100 de atribución proporcional. Se tomó de modelo, a grandes rasgos, el sistema electoral alemán, es decir, se trata de un sistema mixto en el que se combina el predominio del mayoritario simple, uninominal, con la atribución proporcional, basada en grandes circunscripciones en las que los partidos presentan listas de candidatos. Este sistema es, sin lugar a dudas, la base misma sobre la que se pudo edificar un sistema de partidos permanentes, nacionales y de perfi-

<sup>87</sup> *Ibid.*, pp. 32-33.

<sup>88</sup> Alonso Lujambio e Ignacio Marván, "La formación de un sistema electoral netamente mexicano. La reforma de los diputados de partido. 1962-1963", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, año 1, núm. 1, abril-junio de 1997, pp. 42-66.

les definidos, con capacidad para orientar al elector, según dice el propio Segovia.<sup>89</sup> Un hecho que no debe ser ignorado es que el Estado, por la vía de su gobierno, ha respondido al proceso de cambio en la vida política, al adecuar las fórmulas políticas de acción, representación y gobierno a la incontenible transformación plural de la sociedad.

Al autorizarse el registro condicionado de nuevos partidos, se pusieron las bases para la efectiva competencia electoral y para la progresiva conversión en un sistema electoral abierto al pleno reconocimiento de la pluralidad, ya patente en la sociedad. La reforma política probó que sí era un cauce suficientemente amplio para darle salida tanto a las contradicciones políticas propias de la diversidad, como a las provocadas por la magnitud de la crisis económica que estallaría en los años subsecuentes.<sup>90</sup> Cuando aparecieron inminentes oleadas de revuelta social, dada la situación casi hiperinflacionaria por la que atravesaba el país; de estancamiento económico severo y prolongado; de falta de expectativas económicas; de difícil o, por lo menos, precario arreglo entre el gobierno y los grupos empresariales, lo que en verdad aconteció, concluye Cordera, fue la canalización creciente, por medio de la política, de muchas de esas contradicciones.<sup>91</sup> Claro está que a ello contribuyó la enorme fuerza de las instituciones, concentrada en la presidencia.

Paralelamente a esta evolución de cambio político electoral, se empezó a dar otra de semejante naturaleza, pero en ámbitos diversos. Una, muy importante, que no se toca aquí por exceder los propósitos de este trabajo, es la registrada en la economía que, como un trasunto de la globalización, se impulsó en México, que se abrió a la competencia.

En la administración de De la Madrid se procuró el fortalecimiento del Legislativo, al establecerse un doble periodo de sesiones del Congreso de la Unión, con lo que se amplió el tiempo de sesiones ordinarias y se redujo el de su receso. Este cambio fue consecuente con otro anterior, que data de 1923, cuando se restó discrecionalidad a las facultades presidenciales, al otorgar a la Comisión Permanente del Congreso la competencia para convocar de oficio o a petición del Ejecutivo a sesiones extraordinarias del Congreso o de una de las cámaras.

Otra facultad presidencial más fue acotada por reforma constitucional. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, antes nombrados por el presidente y ratificados por el Senado, son ahora nombrados por este

<sup>89</sup> Rafael Segovia, *Problemas del momento. Partidos y reformas*, op. cit.

<sup>90</sup> Cfr. Rolando Cordera, "El presidencialismo y la transición mexicana: un acercamiento a su economía política", op. cit., p. 87.

<sup>91</sup> *Idem.*

último de una terna que pone a su consideración el primero. Por otra parte, si bien el presidente mantiene la facultad de designar al procurador general de la República, por reforma habida, ya no lo hace libremente, sino que necesita la ratificación del Senado.

Por primera vez desde la conformación del régimen presidencialista, a partir de las elecciones de 1988 y en las subsecuentes, no se configura en la Cámara de Diputados la mayoría de dos terceras partes que se exige para que proceda una reforma constitucional. Ello ha significado que, desde entonces, las reformas que se han realizado han sido necesariamente producto del consenso de por lo menos dos partidos, con la consiguiente merma de terreno para el presidente.

Las circunstancias históricas en el agro mexicano propiciaron cambios importantes, no sólo para ese sector productivo sino para el poder presidencial. A pesar de haberse repartido casi la mitad del territorio nacional entre cerca de 28 000 ejidos, para el inicio de los noventa había más de 4 000 000 de campesinos sin tierra; en más de 50% de los ejidos se alquilaban o se vendían subrepticamente las tierras. Ante el evidente agotamiento del reparto agrario, se llevaron a cabo, entre otras reformas, las siguientes: al reconocer la inexistencia de más tierra que repartir, la que anuló la obligación que tenía el Estado de hacerlo; la que creó tribunales agrarios de naturaleza federal para la solución de controversias, con base en la aplicación de la nueva legislación y, para los casos rezagados, con base en la aplicación de legislación transitoria (estos tribunales son autónomos, están dotados de plena jurisdicción y sus magistrados integrantes son nombrados por el Senado, a propuesta del Ejecutivo); la que creó una procuraduría agraria para proteger los derechos de los campesinos. Como puede verse, estas tareas, antes de la competencia del Ejecutivo, pasaron a la de otras instancias, con lo que el presidente perdió su papel de suprema autoridad agraria.

Uno de los aspectos más preocupantes y negativos del dominio hegemónico ejercido por el Ejecutivo y su partido ha sido la ausencia de mecanismos de control, vigilancia y fiscalización del manejo de los recursos económicos y financieros de carácter público, lo que ha redundado en la impunidad de notorios y numerosos casos de corrupción y malos manejos. Como un paliativo frente a esta indeseable situación, en 1982 se creó la Secretaría de la Contraloría de la Federación, entre cuyas funciones están la evaluación gubernamental, la inspección del ejercicio del gasto público, la vigilancia y fiscalización, así como la posibilidad de constituir responsabilidades y sanciones. Asimismo, se otorgaron facultades al Poder Legislativo para integrar comisiones cuyo objeto es investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las em-

presas de participación estatal mayoritaria. Pese a ello, aún hace falta un auténtico control permanente e independiente del Ejecutivo, ejercido por el órgano adecuado que es la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y, con mayor razón, que existan comisiones que investiguen al sector central de la administración.

Existe, por otra parte, una disposición constitucional que prevé la posibilidad de que cualquiera de las dos cámaras del Legislativo cite a los secretarios de despacho o jefes de departamento o titulares de organismos públicos descentralizados o de empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos. Esta disposición se dejó de utilizar a partir del gobierno de los presidentes del maximato, y cayó en un desuso total durante las administraciones de Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz. Fue en la gestión de Echeverría cuando dicha disposición se volvió a aplicar, y hoy es práctica corriente que permite no sólo un diálogo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino un sano aireamiento ante la opinión pública de la gestión de los funcionarios públicos, que se ven así controlados por el escrutinio de la ciudadanía, por la mediación de un Poder Legislativo convertido en foro.

En 1992 fueron reconocidas en la Constitución la existencia y funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya antes creada por decreto presidencial. En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se obligó a éstos a rendir los informes que les solicite esta Comisión.

Como ha sido señalado, la creciente participación del Estado en la economía obedeció a varios propósitos: impulsar la construcción de infraestructura, proteger recursos estratégicos, promover y proteger el empleo, asegurar el abasto de productos y hasta rescatar empresas privadas en dificultades. El crecimiento llegó a 1 155 entidades paraestatales, pero su desmesura hizo crisis cuando el déficit del sector público llegó a 18% del PIB, en medio de una aguda recesión.

Con el fin de enfrentar esa crisis, de dar una dimensión racional a la participación estatal en los procesos económicos y de abrirle al capital privado la oportunidad de modernizar diversos sectores de la economía, a partir del gobierno del presidente De la Madrid se inició un proceso de desincorporación de entidades paraestatales, juzgadas por las sucesivas administraciones como no prioritarias ni estratégicas. Así, para 1992 se habían disuelto, liquidado, extinguido o transferido 969 de los 1 115 de estos organismos que llegó a haber.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> Véase J. Jesús Orozco Henríquez, "El sistema presidencial en el constituyente de

No es este el lugar para juzgar la bondad o pertinencia de estas medidas, pero sí se puede decir que para la legitimidad del sistema político han tenido efectos altamente corrosivos, pues han significado despidos masivos y han disminuido severamente el margen de maniobra del presidente, al privarlo de uno de los medios más expeditos con los que contaba para alentar las carreras políticas o para dar consuelo a las frustradas ambiciones de quienes no habían alcanzado la nominación priista para algún puesto de elección popular.

Con el ánimo de acotar la discrecionalidad del Ejecutivo en el manejo de la política exterior, en mayo de 1988 fue adicionada la Constitución con la doctrina mexicana en esa materia, convertida en principios normativos. Asimismo, se otorgó al Senado la facultad de revisar la política exterior del Ejecutivo.

En el ámbito de los controles verticales, en los años recientes se han dado pasos importantes que modifican la tendencia centralizadora a que antes aludimos. Después de cambios diversos, en 1952 primero, y luego en 1974, los antiguos territorios de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, cuyos gobernadores eran nombrados por el presidente, fueron transformados en estados, con la consabida descentralización de funciones ejecutivas y legislativas en beneficio de los órganos competentes locales.

Un importante freno a la desmedida posibilidad de intervención de la Federación se dio en diciembre de 1978, al emitirse la ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución, que dio al Senado la facultad de declarar la desaparición de poderes de un estado. Es importante señalar que de esa fecha en adelante no se ha acudido a esa figura, y aunque se haya echado mano de otros expedientes, ha significado una acotación más al poder presidencial.

Por otra parte, a partir de una serie acumulativa de reformas que se inicia en 1987, la Federación en su conjunto y el presidente en particular se desprendieron de una parte sustancial de facultades de que antes gozaban en relación con el manejo del Distrito Federal. El jefe de gobierno de esta entidad, que alberga casi a 9% del electorado nacional y que es sede de los poderes federales y capital económica del país, es ahora electo popularmente, cuando antes era designado por el presidente. Su órgano, la Asamblea Legislativa, detenta competencias reglamentarias, en todos los órdenes imaginables para la gestión de la macrouberbe que es la

---

Querétaro y su evolución posterior", *op. cit.*, p. 82; así como Juan Rebolledo, *La reforma del Estado de México*, México, FCE, 1993, pp. 132-134.

ciudad de México, y que antes estaban en manos del Ejecutivo Federal; asimismo, merced a sus funciones, es un eficaz órgano de control, fiscalización, vigilancia y evaluación de los actos del Ejecutivo local. Importantes nombramientos, antes del resorte de órganos federales y del presidente, son ahora del de la Asamblea Legislativa y del jefe de gobierno del Distrito Federal: el procurador general de justicia, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el presidente de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, el secretario de Seguridad Pública, todos del Distrito Federal.

En materia educativa ha habido también palpables esfuerzos por redotar a los estados de los instrumentos legales, de infraestructura y financieros. Se dispuso el traslado a los estados de la responsabilidad sobre más de 100 000 instalaciones educativas, antes en manos del Ejecutivo federal.

El proceso de reformas electorales, en tanto, se mantuvo incontenible y en 1986-1987 se aumentó a 500 el número de integrantes de la Cámara de Diputados, al pasar de 100 a 200 los electos por medio de la representación proporcional; se dio así más espacio en la representación a los partidos minoritarios y se corrigió, en parte, la sobrerrepresentación que beneficiaba al PRI. Hasta antes de esta reforma y merced a una antigua tradición constitucional, la calificación de las elecciones se llevaba a cabo por colegios electorales, conformados por presuntos diputados y senadores, en los casos de la elección de los integrantes de cada una de estas cámaras, y en el caso de la elección presidencial por la Cámara de Diputados en pleno. Con la reforma se introdujo un sistema mixto de calificación al crearse el Tribunal de lo Contencioso Electoral, como una instancia autónoma encargada de resolver las controversias suscitadas en los procesos electorales. No obstante, no tenía plena jurisdicción, ni sus resoluciones eran vinculatorias para los colegios electorales.

A partir de 1989 —como un efecto de arrastre de las reformas electorales en el ámbito federal, que también produjeron reformas en el estatal, y todo ello combinado con el ascenso del pluralismo ya incontenible en el país— se produjo algo inédito hasta ese momento en el sistema político mexicano: la pérdida de gubernaturas de los estados, antes siempre en manos del PRI. Lo que había empezado con la pérdida para el partido gobernante de ciudades muy importantes, culminó con la derrota en las elecciones para gobernador. De entonces a la fecha, se pueden anotar los triunfos de la oposición en Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y el Distrito Federal.

Más adelante, la entidad gubernamental encargada de organizar las elecciones, encabezada por el Ejecutivo por la vía del secretario de Gober-

nación y en la que, después de reformas varias, participaban los partidos en forma proporcional a su fuerza electoral, fue sustituida por un nuevo organismo denominado Instituto Federal Electoral, encargado integral y directamente de las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de agrupaciones y partidos políticos; del padrón y lista de electores; de la impresión del material electoral; de la preparación de la jornada electoral; del cómputo electoral; de la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados, senadores y presidente; de la observación electoral, y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Es éste un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; es independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño. Su órgano superior de dirección es el Consejo General, que se integra por un presidente y ocho consejeros electorales; lo integran también, sólo con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo. El consejero presidente y los consejeros electorales son elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos, de la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios.

La reforma de 1996 recogió lo que había sido materia de debate en los últimos años: lograr la existencia de un órgano electoral que garantizara el máximo equilibrio posible, por ser sus decisiones expresión de acuerdos entre posiciones distintas; disminuir el peso de los partidos políticos, en aras de la neutralidad, pero manteniendo su presencia, necesaria para las tareas supervisoras y fiscalizadoras de todo el proceso electoral, y en consecuencia, hacer recaer el peso fundamental del arbitraje en figuras no partidistas, pero que gozaran de la confianza de los partidos con representación en el Congreso. Debe subrayarse, del nuevo diseño, la preeminencia de los consejeros electorales, la exclusión del Ejecutivo y la permanencia del Legislativo y de los representantes de los partidos políticos en el órgano decisorio electoral.<sup>93</sup>

También de 1996 data una reforma constitucional que dispuso que la afiliación a los partidos debía ser "libre e individual", con lo que se dio fin a la añeja práctica de la afiliación colectiva. Se suprimió la figura del registro condicionado para obtener el reconocimiento de partido nacional, con las prerrogativas de ley; ahora se requiere un mínimo de 3 000

<sup>93</sup> Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 1997, pp. 31-34.

afiliados en diez entidades al menos, o de 300 en 100 distritos electorales uninominales, y acreditar, en el conjunto del país, como mínimo de afiliados 0.13% del padrón electoral utilizado en la elección inmediata anterior. Dicho registro como partido nacional se puede perder si en la elección no se alcanza, al menos, 2% de la votación. En lo que concierne al financiamiento de los partidos, se dispuso que el reparto de éste se haría así: 30% de forma igualitaria entre todos los partidos y el 70% restante, de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. Se dispuso también que debían prevalecer los recursos públicos sobre los de origen privado.

Otras disposiciones de la reforma de 1996, éstas en materia de representación política, merecen ser retenidas. La Cámara de Diputados mantuvo su número y su composición; 500 curules en total, de las cuales 300 son de mayoría relativa, uninominal, y 200 de representación proporcional, mediante listas regionales; se requiere que haya obtenido por lo menos 2% de la votación para que un partido adquiera el derecho a participar de estos escaños de representación proporcional. Se fijó un límite, de suerte tal que ningún partido pudiera obtener más de 300 escaños, por ambos principios, lo que significa que para reformar la Constitución se necesitan acuerdos interpartidistas. Asimismo, ningún partido podrá contar con un número total de diputados electos, por ambos principios, que signifiquen más de 8% respecto de su porcentaje de votación nacional. Se mantuvo en el Senado el número de escaños en 128, pero se modificó su elección, de tal forma que se eligen tres senadores por cada entidad federativa, dos de mayoría y uno de primera minoría, por una parte, y por otra, se eligen 32 senadores por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas nacionales votadas en una sola circunscripción nacional.

## EPÍLOGO

El proceso incesante de reformas, iniciado años atrás, no podía expresarse sólo cuantitativamente en un efecto acumulado, sino que inevitablemente tendría efectos cualitativos. La elección de 1997, que ya se dio bajo las nuevas reglas, produjo resultados que implican cambios profundos en la naturaleza del sistema político mexicano, cuyas consecuencias son aún difíciles de valorar.

La renovación parcial del Senado implicó que el PRI siguiera manteniendo la mayoría absoluta, esto es, más de 65 escaños, pues de 128 retuvo 76. Esto significa, no obstante, que ya no tiene la mayoría de dos tercios,

que es de 86, para poder, por sí sólo, modificar la Constitución, para aplicar sanciones en caso de juicio político o para nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia de la terna que proponga el presidente.

Por otra parte, en la Cámara de Diputados ningún partido logró la mayoría absoluta de 251 curules, sobre un total de 500. Apenas aliados, los cuatro partidos de oposición reúnen este requisito, pero ni las oposiciones aliadas ni el PRI por sí solo alcanzan a sumar los 334 que se necesitan para tener las dos terceras partes que requieren algunas votaciones, como la de modificación constitucional o la de la elección de los consejeros electorales, integrantes del Instituto Federal Electoral.

La experiencia hasta ahora ha sido muy corta como para poder tener un diagnóstico definitivo, pero sí es palpable un cambio drástico en el esquema de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: el presidente y los partidos políticos se han visto precisados a replantearse tácticas, realineamientos y alianzas distintas a las del pasado más cercano, al punto que las prácticas constitucionales han dado lugar a una nueva "constitución real", sin que se haya reformado "la constitución hoja de papel".<sup>94</sup> Sin el control de la Cámara de Diputados y con parcial control de la de Senadores, por parte del presidente y de su partido, la hegemonía del Ejecutivo sobre el Legislativo se ha desvanecido. El gobierno dividido ha propiciado que la confusión de poderes ceda el lugar a la separación de los mismos. Sin que se haya producido hasta ahora una parálisis gubernamental, las relaciones de cooperación se han visto entorpecidas, al punto que se advierte algo hasta hoy no vivido: que los proyectos legislativos presidenciales "se congelen" y ni siquiera se discutan. Al tiempo de redactar estas líneas hay 17 iniciativas, sólo en materia fiscal, enviadas por el Ejecutivo, esperando a ser consideradas. El momento más peligroso se vivió en el periodo ordinario de diciembre de 1997, cuando se prolongó angustiosamente la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la Federación y se hizo evidente la dificultad para llegar a acuerdos, dificultad alentada por las deficiencias en el diseño constitucional a que ya hubo ocasión de referirse. También, hasta ahora, ha sido notable la improductividad legislativa.<sup>95</sup>

Por otra parte, los cambios en el sistema electoral han producido, además de una extendida aceptabilidad y credibilidad, un efecto inédito: incertidumbre en los resultados. Durante decenios, en efecto, la verdadera

<sup>94</sup> Cfr. Fernando Lasalle, *¿Qué es una constitución?*, Buenos Aires, SigloVeinte, 1964.

<sup>95</sup> David Pantoja, "La nueva composición del Congreso de la Unión y los cambios en su comportamiento. Un seguimiento de prensa", *Este País*, México, Dopsa, núm. 82, enero de 1998.

etapa de competencia se desarrollaba dentro del PRI y, más exactamente, en los pasillos de las oficinas presidenciales, y como ya se ha dicho, el momento propiamente electoral carecía de interés, pues el resultado se sabía de antemano, debido a las condiciones inequitativas existentes entre las diversas opciones electorales, producidas por el peso excesivo del aparato partidista-gubernamental. Hoy, en cambio, nadie puede tener certezas sobre los resultados de las elecciones y esto ha acarreado un vuelco sustancial en las prácticas políticas: el presidente ya no puede asegurarle a nadie la continuidad o la promoción de su carrera política, lo que sin duda alguna dará lugar, progresivamente, a que la clase política busque directamente el apoyo de bases electorales propias, sin apelar, como antaño, a la mediación del presidente ni de las instancias directivas del partido, como ya se está viendo. El eficaz sistema de castigos y premios que aseguraba disciplina y lealtades hacia el presidente dejará, también progresivamente, de operar y pronto se verán, ya se ven, desplantes de independencia frente al Ejecutivo.

Debe ser recordado aquí también que a la pérdida electoral de importantes ciudades y concentraciones urbanas, el PRI debe añadir en su balance negativo la pérdida de las gubernaturas de siete entidades federativas y de la mayoría en, por lo menos, diez congresos locales, lo que equivale a decir que la división de poderes, en sentido vertical, empieza a materializarse en detrimento de la figura presidencial.

En suma, sin el control del Congreso federal, con una cada vez más acusada autonomía de los poderes locales y con el progresivo desvanecimiento de los eficaces controles sobre la clase política de que otrora gozara, la institución presidencial pierde centralidad en el conjunto de las otras instituciones. La división de poderes, en sentido horizontal, con el consecuente control interorgánico entre ellos, empieza a operar, haciendo realidad un equilibrio antes inexistente. El federalismo, consignado formalmente en los textos constitucionales, deviene prácticas políticas que erigen frenos y contrapesos al poder del centro y al del presidente en particular. Normas constitucionales antes sólo vigentes, ahora son positivas, y partes enteras de la Constitución parecen desperezarse de un prolongado letargo: "siesta constitucional", la ha llamado acertadamente Silva Herzog Márquez.

Lo anterior puede sonar bien para todos los que más de una vez nos hemos quejado por la falta de consecuencia entre el país real y el país legal, pero el interrogante que hay que plantearse ahora es si con el diseño constitucional de que se dispone, habida cuenta de algunos de los defectos e insubsistencias señaladas, es posible la cooperación entre los poderes, indispensable para la gobernabilidad y la eficacia en las tareas esta-

tales: no debe omitirse que la filosofía de fondo del sistema presidencial no es promover la eficacia, sino impedir el ejercicio arbitrario del poder.

Para el presente funcionamiento de nuestro sistema presidencial y para eventuales cambios que se pretendieren hacer, no podemos olvidar lo obvio: que el primer deber del gobierno es gobernar, que un gobierno podrá ser bueno o malo, pero ante todo tiene que ser gobierno y, para esto, tiene que tener fuerza, pues la fuerza no sólo es la cualidad primera de un gobierno, sino su condición misma de existencia. Por supuesto que ello no significa un gobierno tiránico o irresponsable, sino que debe contar con las facultades necesarias para cumplir con las tareas encomendadas y debe responder puntualmente por el uso que haga de aquéllas.