



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**La división de poderes y la reconfiguración del
presidencialismo mexicano. El caso de la aprobación del
Presupuesto de Egresos de la Federación para el
Ejercicio Fiscal de 2005**

T E S I N A

QUE PRESENTA

CASTAÑEDA LÓPEZ MIGUEL ÁNGEL

MATRICULA: 2143012222

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

DRA. JOSEFINA MALDONADO MONTES
ASESOR

DR. ROBERTO DE JESÚS ORTIZ VEGA
LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, a 04 de diciembre de 2019.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) **Castañeda López Miguel Ángel**, matrícula(s) **2143012222** con el título de *La división de poderes y la reconfiguración del presidencialismo mexicano. El caso de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005* se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

A s e s o r

L e c t o r

Dra. Josefina Maldonado Montes

Dr. Roberto de Jesús Ortiz Vega

Fecha: 04/diciembre/2019 Trim: 19-P No. Registro de Tesina: CLMA/2019-P

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] **5804-4793**

Agradecimientos

Quiero agradecer el apoyo que me brinda mi asesora, la Doctora en Estudios Sociales y Procesos Políticos, Josefina Maldonado Montes, sin su ayuda esta tesina no hubiese sido posible, me siento muy afortunado y agradecido de haber trabajado a su lado, además de compartirme el gran conocimiento que ella posee.

Agradezco al Doctor Roberto de Jesús Ortiz Vega por ser mi lector, muchas gracias por su apoyo.

A mis hermanas, a mis padres y mi abuelita por el apoyo brindado durante tantos años. Muchas gracias por todo y quiero que este logro sea de inspiración para todos ustedes.

Finalmente quisiera dedicar este tema de tesina a una persona que ya no está con nosotros pero que sé que estará muy orgulloso de mí y que sé que desde aquel lugar me está sonriendo. A mi abuelo Fidencio López Hernández.

Índice

Introducción.....	6
1 Capítulo I	9
La División de Poderes	9
1.1 El Estado Liberal	9
1.1.1 Sistema de pesos y contrapesos	12
1.2 Clasificación de la División de Poderes.....	14
1.2.1 Poder Legislativo	15
1.2.2 Poder Judicial	18
1.2.3 Poder Ejecutivo.....	20
2 Capítulo II.	24
El sistema presidencialista mexicano.....	24
2.1 Los sistemas que contemplan la división de poderes	24
2.1.1 El sistema parlamentario	25
2.1.2 El sistema presidencial	26
2.1.2.1 La facultad del Veto en el Ejecutivo y Legislativo.....	28
2.1.2.1.1 Tipos y consecuencias del veto	29
2.2 El sistema presidencial estadounidense	31
2.3 La adopción del presidencialismo en América Latina.....	36
2.4 Diseño institucional del sistema presidencial mexicano.....	38
2.4.1 La Constitución de 1824 y el origen del presidencialismo	39
2.4.1.1 Estructura del sistema presidencial de 1824.....	40
2.4.1 La Constitución 1857 y el sistema presidencial	43
2.4.2 La Constitución de 1917 y el sistema presidencialista.....	44
2.4.2.1 Estructura constitucional de la División de Poderes en México ..	46
2.5 La reconfiguración del sistema presidencial mexicano	48
2.5.1 El sistema presidencialista mexicano (1917-1970).....	48
2.5.2 El autoritarismo mexicano y la oposición (1977-1988)	56
2.5.2.1 Los poderes metaconstitucionales del presidente.....	57
2.5.2.2 La crisis de legitimidad y el proceso de renovación	63
2.5.3 El clima político de tensión del presidencialismo (1988-1994)	65

2.5.3.1	Democracia selectiva	66
2.5.3.2	Ensombrecimiento del panorama político	67
2.5.3.3	La sucesión presidencial de 1994	68
2.5.4	La transición del presidencialismo mexicano (1994-2000)	69
2.5.4.1	Los ideales del gobierno de la transición	72
2.5.4.2	La División de Poderes en el gobierno de la transición.....	73
3	Capítulo III	75
	El caso del Presupuesto de Egresos para la Federación en 2005	75
3.1	El Presupuesto de Egresos de la Federación	76
3.2	La intromisión del Ejecutivo en la aprobación del Presupuesto	79
3.3	El caso del Presupuesto de Egresos de 2005.....	82
3.3.1	Desarrollo de la controversia constitucional.	82
3.3.2	Contestación de la controversia constitucional por parte del Poder Judicial	87
4	Conclusión	93
5	Bibliografía.....	99

Introducción

El siglo pasado se caracterizó por un proceso político de inestabilidad y de subordinación por parte de los Poderes de la Unión Federal mexicana. Durante poco más de 70 años se trabajó con este esquema de poder donde el Presidente mandaba con poderes metaconstitucionales, debido a la concentración partidaria, sin embargo, a partir de una crisis de representación que manifestó la sociedad, se elaboran reformas político-electorales que permitieron la existencia de correlaciones de fuerzas entre Poderes. En el año del 2000, un candidato de distinto partido al que gobernó al país propone una deliberación en las funciones y facultades entre los Poderes y así una reconfiguración en el sistema presidencial mexicano.

La presente investigación tiene por tema: “La división de poderes y la reconfiguración del presidencialismo mexicano. El caso de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005”. El propósito de estudiar el tema refleja el interés de la aplicación de la Ciencia Política en casos específicos. Por lo que planteo la siguiente pregunta: *¿El papel que desempeñó cada uno de los tres poderes de la unión en el caso de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, en 2005, se llevó a cabo bajo el diseño institucional y con ello se incidió en la reconfiguración del sistema presidencialista mexicano?*

Para poder contestar la pregunta planteada de investigación propongo como hipótesis que: *Para que exista una reconfiguración del presidencialismo en México, se deben de adecuar los Poderes de la Unión al marco constitucional e institucional para el correcto funcionamiento de sus facultades. Además de respetar el principio de la División de Poderes en el país.* De forma que propongo tres capítulos para poder sostener mi afirmación.

El primer capítulo “La División de Poderes” aborda de manera teórica el principio de la división de poderes mostrando los pesos y contrapesos de poder; además de explicar cuáles son los Poderes que se denotan en esta teoría. Por ello, resulta necesario revisar a los autores clásicos del liberalismo. La razón de estudiar este

capítulo radica en la importancia de la División de Poderes por la necesidad de tener mecanismos que se impongan límites al poder y evitar la concentración del mismo en manos de un solo actor o en su caso de una sola institución.

El segundo capítulo lleva por nombre “El sistema presidencial mexicano”. En este espacio se describen los aspectos teóricos más importantes del sistema presidencial, como ejes para el desarrollo de la teoría y contraste del sistema presidencial mexicano, razón por la cual se emplearon los preceptos teóricos de la Constitución norteamericana de 1787 y con matices de la Constitución española de 1812, los estipulados de Jorge Carpizo, Alexis De Tocqueville, Alexander Hamilton, entre otros autores que sirvieron de referencia para el desarrollo del sistema presidencial y con ello describir el presidencialismo en México.

Este capítulo es el más extenso, pero su amplitud se justifica porque en él se presenta la descripción de periodos de tiempo en donde puede observarse una reconfiguración del presidencialismo mexicano por medio de la competencia entre sus funciones. La investigación retoma la constitución de 1917 y concluye en el año 2000, ya que se puede observar un cambio de estructura funcional en el poder.

Finalmente, el tercer capítulo está destinado al análisis de un caso, en él podemos observar una reconfiguración y correlación de fuerzas entre los Poderes de la Unión. Lo que destaca del caso de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005 es la confrontación y discusión entre Poderes que condujo a interponer por parte del Ejecutivo Federal una controversia constitucional contra la Cámara de Diputados por la negación a su facultad de veto. La controversia fue presentada ante el máximo tribunal del Poder Judicial con número de expediente 109/2004.

En este capítulo encontraremos un análisis de los argumentos constitucionales en que se apoyó cada uno de los poderes de la Unión para hacer valer su posicionamiento, aspecto que, finalmente, lleva a determinar si la división de poderes se respeta, según los postulados constitucionales y, al mismo tiempo, la

relación que este hecho puede tener con la reconfiguración del presidencialismo mexicano.

1 Capítulo I

La División de Poderes

En este capítulo se hace una revisión de la teoría de la división de poderes. El propósito de ello es comprender la manera en cómo fue construyéndose. Para alcanzar nuestro objetivo este capítulo recurre a textos de teóricos clásicos como John Locke, Jean Jacques Rousseau, Hamilton, Madison y Jay, así como de Tocqueville.

1.1 El Estado Liberal

La teoría de la división de poderes nace de la reflexión en torno a la importancia de controlar el poder político para evitar que algunos gobiernos se perpetúen o ejerzan su poder de manera tiránica como lo hacían algunos gobiernos absolutos (Medina Torres , 2007, p. 150) Ante esta preocupación surge como respuesta el liberalismo. Según Norberto Bobbio, el liberalismo hace referencia a que el Estado está dividido en poderes, cada uno de ellos con funciones específicas, razón por la cual el liberalismo se contrapone al Estado absolutista y al Estado social. (Bobbio, 2014, p. 7) Bobbio considera que “el Estado Liberal nace de una continua erosión del poder absoluto del rey” en un periodo de crisis, donde el racionalismo es el resultado de “un acuerdo entre individuos” libres que convienen en establecer vínculos de “convivencia duradera y pacífica”. (Bobbio, 2014, pp. 14-15), y cuyo sustento de supervivencia está plasmado en un cuerpo legal que permite la división del poder.

Los principales postulados del liberalismo plantean una separación de las funciones orgánicas y funcionales del poder, por tanto, la separación de poderes representa un mecanismo de peso y contrapesos, a fin de evitar la concentración del poder político en una sola persona, permitiendo crear convenios entre individuos para la protección de sus derechos.

El objetivo principal de la estructura de la división de poderes consiste en fragmentar, controlar e implantar limitaciones a las autoridades, así como proponer mecanismos de protección a los individuos. En este sentido la división de poderes es un mecanismo de control y un método de tutela de los individuos (Medina Torres

, 2007) que posee la característica de restricción de los poderes de los gobernantes y gobernados.

Así pues, podemos entender que la división de poderes contempla la creación de un Estado moderno que garantiza la libertad de los individuos; dicho en otras palabras, los individuos abandonan su libertad natural para someterse a un cuerpo legal que rige al nuevo Estado. Por ello, en *El Contrato Social*, Jacques Rousseau, escrito en 1762, señala que los individuos al “renunciar a su libertad, renuncian a su condición de hombres, a los derechos de la humanidad y más aún, a sus deberes”. (Rousseau, 2005)

Por medio de las convivencias, los individuos abandonan su estado natural para vivir en un “contrato social” (Rousseau, 2005). Este contrato consiste en proteger los intereses individuales, proveer de seguridad y garantizar la propiedad privada de los miembros de una comunidad. Con este mecanismo, se asienta una organización que configura una nueva visión social, dando paso a la creación de un Estado que protege los intereses de sus integrantes. Ante esta propuesta, Rousseau argumenta que al transitar de un estado natural a un estado civil se crea y fomenta una conducta de justicia “dando a sus acciones la moralidad de que antes carecían”. (Rousseau, 2005, p. 17)

Por su parte, cuando John Locke se refiere a la formación de una organización de individuos en *El ensayo sobre el gobierno civil*, escrito en 1690, el filósofo y político inglés sostiene que los individuos abandonan su libertad para mantener sus “deleites”, y al mismo tiempo, garantizan la “preservación de sí mismos y de los demás dentro de la vena de la ley natural”. Sin embargo, el autor argumenta que “si no fuera por la corrupción y sesgo vicioso de los hombres degenerados, no habría necesidad de otras, ni acicate ineludible para que los hombres se separen de esa gran comunidad natural y se asociaran en combinaciones menores.” (Locke, 2014, pp. 74-75)

Tanto Locke como Rousseau argumentan que los hombres libres abandonan su libertad para poder vivir en una sociedad que controle los vicios de los hombres,

debido a los quiebres de asociación que, a su vez, desconfigura la preservación de su libertad natural y mantiene la necesidad de crear una organización que proteja la propiedad.

Para Locke lo que da origen a la conformación de una sociedad política está dada por la formación de un conjunto de hombres libres, porque sólo entre iguales se puede lograr una sociedad política legítima. (Locke, 1999, p. 105) Sin embargo, hace la aclaración que al someterse a un “cuerpo político bajo un gobierno” el hombre debe aceptar las decisiones de la mayoría y respetar las obligaciones que la sociedad imponga, evitando guiarse por el principio natural. (Locke, 1999, p. 104) Por lo tanto, la libertad es previa a la comunidad y, por ello, la organización no puede restringir el derecho que por naturaleza está dado, “si ellos no son libres no pueden organizar una comunidad política. [...] Aquí comienzan los límites al poder político y, por ende, a los gobernantes.” (Medina Torres , 2007, p. 136)

Para Charles Louis de Secondat, señor de la Brède, mejor conocido como el barón de Montesquieu, los principios generales que hacen al gobierno son sus estructuras. Según él, “en un Estado, es decir, en una sociedad que tiene leyes, la libertad no puede consistir en otra cosa que en poder hacer lo que se debe querer” y en no obligar “a hacer lo que no debe quererse”, es decir, “la libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permiten”. (Montesquieu , 1980, p. 103)

Montesquieu se refiere a las leyes como las “relaciones naturales derivadas de la naturaleza de las cosas” y existen para mediar las diferencias entre los “seres diversos”. (Montesquieu , 1980, p. 3)

Según Montesquieu, la importancia de las leyes es un método de control en tanto especifica que “para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas.” Es necesaria la construcción de una “Constitución”, que estipule “que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe.” (Montesquieu , 1980, p. 103)

Aunque Montesquieu contempla el aspecto de las constituciones políticas, es Rousseau quien profundiza en ello. Para éste:

“La constitución de un Estado viene a ser verdaderamente sólida y durable, cuando las conveniencias son de tal suerte observadas, que las relaciones naturales y las leyes se hallan siempre de acuerdo, no haciendo éstas, por decirlo así, sino asegurar y rectificar aquéllas. Pero si el legislador, equivocándose en su objeto, toma un camino diferente del indicado por la naturaleza de las cosas, es decir, tendiente el uno a la esclavitud y el otro a la libertad; el uno a las riquezas, el otro a la población; uno a la paz y otro a las conquistas, se verán las leyes debilitarse insensiblemente, la constitución alterarse y el Estado no cesar de estar agitado hasta que destruido o modificado, la invencible naturaleza haya recobrado su imperio.”
(Rousseau, 2005, p. 42)

Tenemos entonces que una de las limitantes que establece la división de poderes es crear una protección con sustento en un cuerpo legal (leyes) que proteja el derecho natural de la libertad y semejanza de los individuos, es decir, derechos políticos (entendidos como la libertad, seguridad, justicia y la protección a sus bienes). Una de las contribuciones de estos teóricos es mostrar las características esenciales del Estado Liberal y el sistema de control para establecer un equilibrio de poderes, aspectos que hicieron posible la teoría de la división de poderes y del sistema de pesos y contrapesos que conlleva.

1.1.1 Sistema de pesos y contrapesos

El teórico John Locke menciona la importancia de mantener un sistema de control y contrapesos en el poder con el fin de evitar que el poder recaiga en un poder tiránico-unipersonal. Por su parte, Montesquieu considera que “cuando los Poderes Legislativo y Ejecutivo se condensan en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo.” Da el mismo resultado cuando el

Judicial está inmerso en uno de estos dos, primero al combinar el ejecutivo con el judicial, quedaría impedida la “libertad de los ciudadanos” porque sería árbitro y juez, mientras que al estar juntos el legislativo y el judicial, “sería tiránico, por cuanto gozaría el juez de la fuerza misma” que las leyes que cree le permita. (Montesquieu, s.f.)

Podemos observar que si los poderes se mantienen concentrados en una sola persona o corporación se corre el riesgo de crear leyes tiránicas que defiendan los intereses de quien las hace y ejecuta y aplica la justicia a conveniencia. Por ende, es preciso crear mecanismos de control y contrapeso de poder para mantener restricciones a los poderes del monarca, permitiendo respetar la protección de la libertad de los ciudadanos.

Ahora bien, dentro de la discusión de mantener un control de poder que establece la división de poderes, Montesquieu en *Del Espíritu de las leyes*, hace una reflexión sobre cómo esta forma de poder se concentra en una sola persona y no procura la libertad, también plantea que no se puede ser juez y parte ante las decisiones, razón por la cual es necesario limitar el poder de los gobernantes para que no abusen de sus “competencias y facultades, como había sucedido en el absolutismo”, además de que el diseño liberal separa al poder “tanto funcional como orgánicamente las distintas actividades estatales.” (Medina Torres , 2007, p. 139)

La teoría de la separación de los poderes se sigue configurando durante años subsecuentes a Locke y Montesquieu. Con la independencia de las trece colonias en el Norte de América, surge “una serie de artículos periodísticos publicados en distintos diarios” que tenían por objetivo explicar el proyecto constitucional derivado de la Convención Constitucional de Filadelfia, además de la utilidad de la Unión y los defectos de la Confederación de los Estados Unidos de Norteamérica. A esta compilación de artículos (que más adelante se publica como libro en 1788) se le llama *El Federalista* y son escritos por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. (Medina Torres , 2007, p. 141) En estos artículos analizan las características de cada uno de los poderes y puntualizan los lineamientos constitucionales entre

los poderes de la Federación de los Estados Unidos de América. En ese texto queda claro que los revolucionarios americanos procuran recuperar la noción de Montesquieu de los pesos y contrapesos para edificar las instituciones políticas del nuevo país independiente y con ello controlar los posibles excesos o intromisiones de poder entre ellos. (Medina Torres , 2007, p. 149)

En *El Federalista* se especifica que los Poderes de la Federación constantemente compiten por tener el poder, por ello, la constitución estadounidense contempla los límites para que no pueden sobrepasar sus funciones, pero también plasma que debe existir entre esos poderes una cooperación en asuntos como la aprobación presupuestal, el nombramiento de representantes en el extranjero o la formulación de nuevas leyes, a cargo del poder legislativo y ejecutivo. También deja en claro que se puede recurrir a una interpretación del poder judicial para eludir las diferencias. En cualquier caso, el objetivo final es la libertad política de los ciudadanos. En estos aspectos, la constitución estadounidense es innovadora porque establece una forma de elección y reconoce el bicameralismo que representa a los ciudadanos, así como fortalece al poder judicial. (Medina Torres , 2007, p. 144)

1.2 Clasificación de la División de Poderes

El primer autor que hace una reflexión sobre la clasificación de la división de poderes es John Locke quien contempla la existencia de dos poderes importantes, el Legislativo (que para él es el primero y más importante) y el Ejecutivo que, a su vez, se divide en dos. Uno se encarga de ejercer el poder a nivel interno y resuelve los conflictos nacionales y el otro que tiene la tarea de defender la nación ante el exterior. El argumento central de la división de poderes para Locke es que ningún poder debe hacer leyes y al mismo tiempo ejecutarlas porque se corre el riesgo de ser un “poder arbitrario que rompa con la finalidad principal de la organización política”, es decir, tiene que salvaguardar los derechos y libertades de los individuos. (Medina Torres , 2007, p. 138)

En contraste, en *Del Espíritu de las Leyes*, Montesquieu propone una clasificación de tres poderes, a saber: “el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen de las cosas del derecho civil”, este último se desprende del ejecutivo y se denota como judicial. (Montesquieu , 1980, p. 104). Para Montesquieu las facultades de cada uno de ellos son:

“En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.”
(Montesquieu , 1980, p. 104)

A continuación, se presentan las facultades de cada uno de los poderes, según los teóricos que abordan la separación de poderes

1.2.1 Poder Legislativo

Para el inglés John Locke, el poder legislativo es uno de los más importantes y el que debe tener más poder para evitar los poderes absolutistas. Al respecto, este teórico inglés sostiene que:

Siendo la alta finalidad de los hombres al entrar en sociedad el disfrute de sus propiedades en paz y seguridad, y constituyendo las leyes establecidas en esa sociedad el magno instrumento y medio para conseguirla, la ley primera y fundamental de todas las comunidades políticas es la del establecimiento del poder legislativo, al igual que la ley primera y básica natural, que debe regir incluso al poder de legislar, es la salvaguardia de la sociedad y de cada uno de sus miembros (hasta donde lo permita el bien público). No solamente es el poder legislativo el poder máximo en aquellas manos en que la comunidad lo situó una vez. (Locke, 1999, p. 125)

Para Medina Torres, la formación de una sociedad organizada tiene la finalidad de proteger a sus miembros, sus bienes y su seguridad y para ello, el poder legislativo tiene la misión de establecer las leyes que procuren la protección de la propiedad, la seguridad y la paz. Según Locke, el legislativo será el principal poder de una comunidad política, denominado Poder Supremo. (Medina Torres , 2007, p. 137)

El Poder Supremo está “sometido a restricciones”, dice Locke, en primer lugar, no puede ser un poder absoluto, “arbitrario sobre las vidas y los bienes de las personas”. En segunda, la autoridad del legislativo “no puede atribuirse la facultad de gobernar por decretos improvisados”, obligando al poder a crear leyes que protejan los derechos de los “súbditos”, deben de ser fijas y justas, “aplicadas por jueces señalados y conocidos.” En tercera, “el poder supremo no puede arrebatar ninguna parte de sus propiedades a un hombre” sin su consentimiento, es decir, no puede ser juez o impartir justicia.¹ (Medina Torres , 2007, p. 137)

Pero al igual de que debe garantizar una protección, Locke también considera que el Poder Supremo debe tener restricciones, como la de no transferir su facultad de creación de leyes a ninguna persona; y de siempre crear leyes que tengan la finalidad de proveer el “bien del pueblo”. (Locke, 1999, p. 132)

Para que el Poder pueda funcionar correctamente, John Locke considera que el legislativo debe de ser un poder fuerte que se imponga ante el monarca y debe estar en manos de varias personas para hacer cumplir el poder de las leyes y que confronten las cuestiones de la vida pública.

John Locke hace tres recomendaciones de las actividades del poder legislativo: el primero, “no es necesario que el órgano legislativo permanezca en funciones,” debido al desenvolvimiento de las leyes para reformar o mantener según las circunstancias requeridas. El segundo, el poder debe ser rotativo, dejar que “distintas personas” se encarguen de la creación y aprobación de nuevas leyes.

¹Luis E. Medina Torres resalta las restricciones del Supremo Poder (Poder Legislativo), las cuales corresponden a las referencias de los puntos 135, 136 y 137 del *Segundo Tratado sobre el gobierno*. “Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil.”

Tercero, no “confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello daría lugar a que eludiesen la obediencia”, probando que sean escritas y aplicadas a “intereses particulares”. (Medina Torres , 2007, p. 138)

John Locke justifica que las facultades del Poder Supremo sean superiores frente a la de los otros poderes porque -según él- es una manera de confrontarse a los poderes exorbitantes del monarca en tanto representan un mecanismo de contrapeso político. En este sentido, Locke sostiene que:

“El poder que cada uno de los individuos entregó a la sociedad [...] no puede revertir de nuevo al individuo mientras la sociedad subsista, [...] cuando la sociedad ha colocado el poder de legislar en una asamblea de hombres, [...] el poder legislativo no puede revestir al pueblo mientras subsista el gobierno; porque, [...] el pueblo ha renunciado al poder político en favor del cuerpo legislativo y no puede volver a recobrarlo. Pero [...] colocó este poder sólo temporalmente [...], el poder legislativo revierte a la sociedad, y el pueblo tiene el derecho de actuar como soberano, de conservar para sí mismo el poder legislativo, darle otra forma, o de colocarlo, conservando la antigua, en otras manos, según lo juzgue más conveniente.” (Locke, 1999, p. 198)

En *El Federalista*, Hamilton, Madison y Jay proponen que el poder legislativo se divida en dos Cámaras, retomando la idea de Montesquieu, una que proteja a los nobles y otra que apele al pueblo.

Otras facultades que proponen para el legislativo están la de “examinar las acciones del Ejecutivo y [...] acusar a los ministros si considera que no actúan en conformidad con lo dispuesto en la ley.” (Montesquieu, s.f., p. 53) Otra idea rescatada de Montesquieu es la concepción del ciudadano, especificando que la libertad del ciudadano debe descansar en la tranquilidad que posea su “espíritu” al depositar su confianza en la protección de su seguridad, dotando de condicional a un gobierno que haga valer las leyes. (Montesquieu , 1980, p. 104)

Pero sin duda, *El Federalista* pugna por un control y contrapesos de poder en donde el ciudadano tiene más injerencia ante las decisiones que tomen los Poderes. No obstante, Hamilton recupera el argumento de Montesquieu en referencia a la utilidad del “voto para poder elegir su diputado, excepto aquellos que por su bajeza estén considerados como seres sin voluntad propia.” (Montesquieu , 1980, p. 106) Tenemos que ser cautos con esta cita debido a que Montesquieu reconoce los derechos de los ciudadanos a elegir a sus representantes dentro de las Cámaras, pero quedan excluidos a todos aquellos individuos que han sido privados de su libertad, según las leyes del Estado.

Ahora bien, con referencia a los artículos de *El Federalista*, es el control del poder el que queda en manos de los Consejos Electorales. Estos autores alaban la imagen del Consejo Electoral para revocar a los funcionarios que estén a cargo de las funciones orgánicas del Poder.

La postura de Alexis de Tocqueville, en *La Democracia en América*, publicado en 1835, acerca del poder legislativo, subraya que el Congreso de los Estados Unidos puede admitir nuevos Estados dentro de la Unión pero que estarán bajo la jurisdicción de otro Estado, es decir, propone que cualquier estado puede ser cede de los Poderes de la Unión, además podrá disponer del territorio y de las demás propiedades pertenecientes a los Estados Unidos. (De Tocqueville, 1987, p. 172) Otra facultad que Alexis de Tocqueville considera, debe recaer en el legislativo el poder reformar los apartados de la constitución vigente cuando obtenga las dos terceras partes de ambas cámaras o a petición de los dos tercios de las legislaturas de los diversos Estados. (De Tocqueville, 1987, p. 173)

1.2.2 Poder Judicial

Para Montesquieu la concepción del Poder Judicial se desprende del Poder Ejecutivo y lo define como el que “juzga los delitos y las diferencias entre particulares.” (Montesquieu, s.f., pp. 53-54) Para Montesquieu, el poder judicial solo puede participar en tres momentos “cuando la aplicación de una ley implique una rigurosidad mayor que aquella que esta ley se proponía establecer; cuando un

particular viole los derechos del pueblo en un asunto público, y cuando el acusado sea un noble.” (Montesquieu, s.f., p. 54)

La distinción del poder Judicial de Montesquieu es una construcción más sólida del poder, y se le encomienda mantener el orden, juzgar y proteger las leyes según lo pactado por la sociedad. Pero también hace la mención de que el poder judicial interviene cuando se necesita la rigurosidad de una ley o cuando se somete al pueblo, es decir, se sobrepone a los otros dos poderes para la resolución de conflictos.

Para Montesquieu la libertad no existe en cuanto los Poderes no estén separados. En los casos donde el poder de juzgar este inmerso el en legislativo, “se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos”, por otro lado, cuando no está separado del ejecutivo, “el juez podría tener la fuerza de un opresor”. (Montesquieu , 1980, p. 104)

En *El Federalista* se especifica que el Poder Judicial debe estar separado de los demás poderes, entre otras razones porque debe vigilar que ninguno de los otros poderes intervenga o invada en las facultades del otro, y de que se apliquen o respeten las leyes establecidas. Acerca de la importancia del poder judicial, en el artículo LXXVIII de El Federalista, Hamilton expresa que el poder de los jueces debe de ser independiente y diferenciado a los demás funcionarios públicos, puesto que deben de tener una “buena conducta” para mantenerse en su cargo y a ellos se les puede aplicar el voto de censura si sus acciones no son adecuadas manteniendo el compromiso con el que se les representa en su cargo, es decir, hacer juzgar la ley. (Hamilton, et al., 1987, p. 330)

Con respecto a la independencia de los jueces, el artículo que se menciona con anterioridad especifica que no deben estar sujetos a los demás poderes para evitar que se afecten intereses particulares, de tal manera deberán actuar de forma imparcial, aspecto que también debe aplicarse a los “tribunales de justicia”, al ser los únicos que pueden interpretar las leyes, en el sentido de rigurosidad.

1.2.3 Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo nace de los gobiernos absolutistas. En los príncipes (en el sentido de autoridad frente a un grupo de personas) era en quienes recaía la responsabilidad de llevar a cargo la representación del gobierno y de ser la figura representativa ante el exterior.

Para el catedrático Medina Torres, el Poder Ejecutivo es el encargado de aplicar las determinaciones del legislativo y el responsable de conducir la política gubernamental del Estado. (Medina Torres , 2007, p. 141)

En el *Segundo Tratado sobre el Gobierno*, John Locke propone que el Poder Ejecutivo se divida en dos, uno que atienda todo lo relacionado con las cuestiones internas, mientras que el otro se encargue de las relaciones internacionales. Para este filósofo inglés, el poder ejecutivo existe en la comunidad política y es el único al que se le puede calificar como un poder natural, puesto que corresponde a una facultad que los hombres poseían naturalmente antes de entrar a una convivencia social. Ese poder consigue el derecho de proclamar la guerra y de la paz, el de construir alianzas y llevar todo tipo de negociaciones con los individuos y las comunidades políticas ajenas. Además, se le entrega la atribución de ejecución de las leyes comunales de la sociedad al interior, y se encarga de la seguridad y protección de los intereses de los individuos en el exterior. Pero la característica del poder ejecutivo “exige el ejercicio de la fuerza” para la protección del Estado, pero con la restricción de no mantener una “relación de subordinación” hacia los súbditos. (Locke, 1999, pp. 134-135)

Locke señala que el poder ejecutivo es el poder que se emana de la ley natural y está presente en las leyes que Dios impone a los hombres y propone a modo de ejemplo la figura de los padres e hijos. La figura paternal es la que cuida de ellos, y su benevolencia los hace ser dependientes de las órdenes que pronuncie; esta particularidad la podemos observar en un profundo “examen histórico”, donde el padre es la figura que está por encima de los hijos, y son ellos los que intentan una igualdad entre los hombres, o, mejor dicho, entre los hijos. Pero, aunque dice que

todos sus hijos son iguales ellos no nacen con este pleno derecho, sino que se va creando por los vínculos, aprendizajes y disposiciones de los individuos. Sin duda el paternalismo, argumenta Locke, crea seres dependientes de una figura protectora, pero, lo que da una autonomía a los hijos frente al padre es el carácter de decisión y raciocinio que esa libertad les produzca. Por ende, el Poder Ejecutivo funciona como un padre que aglutina a sus hijos para hacerlos dependientes de él para la defensa de sus intereses. (Locke, 2014, pp. 31-44)

En cambio, para Montesquieu el Poder Ejecutivo puede ser el poder que garantice la distribución jurídica, además, “el príncipe o jefe del estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes”. Otras facultades que Montesquieu le atribuye al ejecutivo son las de “garantizar la seguridad pública y prevé las invasiones”. (Montesquieu , 1980, p. 104) Por estas razones, para Montesquieu, el Poder Ejecutivo es el poder principal.

En *Del Espíritu de las Leyes* en el Capítulo VI, Libro XI, se ejemplifica que el ejecutivo tiene la característica de ejecutar las leyes, más no crearlas, y que el poder judicial se desprende de éste. Pero también señala que debe estar completamente separado del poder judicial porque no puede ser juez y parte ante la resolución de problemas, es decir, “si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”. (Montesquieu , 1980, p. 104)

Para Montesquieu el poder ejecutivo debe recaer en “manos de un monarca”, es decir, en una sola persona, debido a que las circunstancias pueden exigir decisiones rápidas para su pleno desempeño. Pero como lo manifiesta el mismo Montesquieu, esto no puede suceder con el poder legislativo debido a que en este se requiere de la participación de varios individuos para la creación de las leyes y su pleno ejercicio. (Montesquieu , 1980, p. 107)

Uno de los aspectos que introdujo Montesquieu en su análisis de la división de poderes y, por consiguiente, de las facultades que deben recaer en cada uno de esos poderes, es el que se relaciona con el poder de veto. Según este teórico, se puede hacer uso del veto cuando las facultades de alguno de los poderes estén mal

empleadas y cuando el ejercicio de los poderes no garantice la libertad de los miembros de la organización social.

“Si el poder ejecutivo no tiene el derecho de contener los intentos del legislativo, éste será un poder despótico, porque pudiendo atribuirse toda facultad que se le antoje, anulará todos los demás poderes.”
(Montesquieu , 1980, p. 107)

Es evidente que el poder ejecutivo es el contrapeso del legislativo, debido a que evita que éste cree leyes que entorpezcan las facultades de los demás poderes, y en contraparte, el legislativo es quien pone contrapesos al ejecutivo para evitar la ejecución de leyes a su conveniencia, la anulación de derechos, y sobre todo la supremacía del poder.

Ante ese tipo de situaciones, Montesquieu le atribuye al ejecutivo el poder de veto como un mecanismo que le permite defenderse de las intromisiones del legislativo. Al respecto, dicho autor considera que:

“El Ejecutivo, por su parte, participa del Poder Legislativo a través del derecho a veto que le permite rechazar las resoluciones del órgano legislador. Del mismo modo, el Legislativo sólo puede sesionar a instancias del Ejecutivo que lo convoca y durante el período que este disponga; pero el Ejecutivo está obligado a convocarlo al menos una vez al año, para que resuelva sobre la recaudación de impuestos y las fuerzas armadas.” (Montesquieu, s.f., pp. 53-54)

En este sentido, el ejecutivo funge como un ente de poder, que lleva la dirección del gobierno, por tal motivo, si el gobierno es débil resultará una mala ejecución del poder. Además, debe mantener una competitividad para dar solución ante las demandas que surjan dentro de su cargo.

Hamilton retoma la figura del veto propuesta por Montesquieu y en sus escritos deja entrever que el veto es un instrumento que puede fortalecer la figura del poder ejecutivo porque, al igual que Montesquieu, para Hamilton, el poder ejecutivo

también es el más importante porque en él recae la responsabilidad de mantener una buena dirección del gobierno, para lo cual es necesario crear un ejecutivo enérgico. Bajo este entendido, Hamilton sostiene que:

Los ingredientes que dan por resultado la energía del ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a sus sostenimientos; cuarto, poderes suficientes. Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria.” (Carpizo, 1987, pp. 19-20)

Así, podemos dar cuenta, para que un ejecutivo pueda ser enérgico, debe tener facultades amplias dentro del marco constitucional y procurar proteger la forma de gobierno a la que represente.

Después de haber presentado los principales postulados de la teoría de la división de poderes, ahora se puede dar paso al análisis de la construcción del sistema presidencialista y con ello, abrir la brecha del sistema presidencial mexicano, aspecto que será abordado en el siguiente capítulo.

2 Capítulo II.

El sistema presidencialista mexicano

Este capítulo está dedicado al estudio del diseño institucional del sistema presidencialista en México, así como a la forma en que operó hasta antes del año 2000 cuando se llevó a cabo la alternancia en nuestro país. Aunque la investigación se centra en el presidencialismo mexicano, el capítulo inicia con la presentación de las características esenciales del sistema presidencialista en cuanto forma de gobierno. Después pasa a hacer una breve revisión de la forma en cómo surgió el presidencialismo en Estados Unidos y de sus elementos más importantes como la facultad del veto. Este apartado es seguido de una sección dedicada al diseño institucional del presidencialismo de los países latinos. La última sección y la más extensa está dedicada a los orígenes del presidencialismo mexicano, razón por la cual se presentan las constituciones de 1824, 1857 y la de 1917 para, finalmente, arribar al presidencialismo que prevaleció hasta antes del año 2000 cuando se da la alternancia en la presidencia de nuestro país.

2.1 Los sistemas que contemplan la división de poderes

Los sistemas parlamentarios y presidencialistas han sido “formas de organización del poder político” que dan una respuesta a la necesidad de mantener una división de poderes. Estos sistemas se fundan en diversos “supuestos culturales y estructurales” surgidos de la sociedad como una oposición a la concentración del poder en manos de un solo individuo, además de que constituyen un “diseño institucional” cuyo objetivo consiste en dividir el poder en funciones y facultades. (Espinoza Toledo, 2007, p. 183)

Para el catedrático Ricardo Espinoza Toledo, los sistemas parlamentaristas y presidencialistas son considerados como “modelos clásicos” debido a su constante estudio en las relaciones políticas debido a su “estructura de gobierno con poderes separados”. En los Estados que adoptan alguno de estos dos sistemas podemos observar una división de poderes en: ejecutivo, legislativo y judicial, los cuales

mantienen una relación de referencia en cuanto a las funciones que regula el sistema político para su pleno desempeño. (Espinoza Toledo, 2007, p. 184)

2.1.1 El sistema parlamentario

La primera forma de gobierno de los Estados modernos ha sido el sistema parlamentario. Hace su aparición en los “siglos XIII y XIV en Inglaterra” y rápidamente se expande hacia “Europa occidental”. (Espinoza Toledo, 2007, p. 183)

El Catedrático y Doctor en Derecho, Jorge Carpizo en su libro *El presidencialismo mexicano*, señala que las características del sistema parlamentario son: a) los miembros del gabinete son parte del Parlamento; b) el gabinete está integrado por “jefes del partido mayoritario”; c) el ejecutivo es doble, realiza las funciones de “representación y protocolo” y se encarga de la “administración y el gobierno mismo”; d) dentro del gabinete hay una persona con “supremacía” que domina al primer ministro; e) el gabinete existe mientras tenga el apoyo del Parlamento, sin su apoyo es inexistente; f) la administración pública se le encomienda al gabinete, pero siempre estará en “constante supervisión del parlamento”; g) hay un mutuo control entre el parlamento y el gobierno, debido a que el parlamento puede pedir “responsabilidades políticas al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad”; también el parlamento puede otorgar un voto de confianza o censura al gabinete, para obligarlo a “dimitir”, cuando el gobierno se vea sublevado, así, el parlamento puede pedir que el primer ministro renuncie a su cargo, aunque en dado caso, el jefe de estado puede disolver el parlamento y pedir que se hagan elecciones para volver a formarlo. (Carpizo, 1987, pp. 13-14)

Por su parte, el politólogo italiano, Giovanni Sartori en *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, considera que el sistema parlamentario es más flexible que el presidencialista debido a que tiene un mecanismo de autocorrección, es decir, cuando el primer ministro comete algún error, el Parlamento interviene para corregir la problemática o para destituirlo con un voto de censura. (Sartori, 1996, pp. 168-175)

2.1.2 El sistema presidencial

La otra forma de gobierno moderno, y que surgió después del Parlamentarismo, es el Sistema Presidencialista. El sistema presidencial, en tanto forma de gobierno, nació en Estados Unidos de América en el siglo XVIII. El sistema presidencialista estadounidense representa una forma de gobierno distinta del parlamento Inglés que, al igual que esta forma de gobierno, aspira a impedir que el poder político se concentre en manos de una sola persona o de un pequeño grupo político, tal como ocurrió durante el Estado absolutista².

En contraparte al parlamentarismo, los revolucionarios americanos promulgaron en su constitución las bases de un gobierno independiente, por lo tanto, la Constitución del 17 de septiembre de 1787 detallada en la Convención Constitucional de Filadelfia estableció que el sistema presidencial:

“Combina un doble sistema de división de poderes: por un lado, la división orgánica entre el ejecutivo (a cargo de un individuo que tiene la doble función de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno), Legislativo (depositado en dos Cámaras), ambos surgidos de elecciones populares y el Poder Judicial (órgano autónomo que gira en torno a la Suprema Corte de Justicia).” (Espinoza Toledo, 2007, p. 184)

De acuerdo con Ricardo Espinoza, en el sistema presidencial, el Presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y de gobierno y se elige mediante el sufragio universal, además de que tiene la característica de ser unipersonal. El Poder Legislativo está organizado en un Congreso bicameral (conformado por dos Cámaras, una de

² Retomando el capítulo anterior con respecto al poder ejecutivo; este estaba encargado a los príncipes y monarcas absolutistas, era de carácter hereditario y mantenía gran fuerza, estaba encargado de la representación del gobierno y de la actividad diplomática. John Locke sostenía que era un poder que emana de la naturaleza de los hombres, el único poder natural, por tanto, tenía que ser restringido por el poder legislativo, quien sería el encargado de ser el poder que resguardara el derecho a la libertad de los hombres. En cambio, para Montesquieu el poder ejecutivo era un poder importante que debía vigilar y salvaguardar la integridad social. Sin embargo, Locke retomaba a Locke cuando argumentaba que era un poder natural, cosa que Montesquieu apostaba a que el ejecutivo era el poder más importante, debido a la propagación de la seguridad. En la vigilancia del poder, Montesquieu argumentaba que tenía que estar controlado por las leyes, en primer lugar, de su actividad orgánica y funcional; y en segunda, por cuestiones de excesos que pudiera tener el representante del poder, es decir, mecanismos de coerción para evitar la concentración totalitaria del poder.

Diputados y otra de Senadores) o también puede optar por la adopción de ser unicameral, y con legitimidad propia “emanada de la decisión de los ciudadanos”, además de tener un modo de elección mediante el sufragio universal. (Espinoza Toledo, 2007, pp. 183-184). Por su parte, el Poder Judicial tiene la característica de ser autónomo frente al resto de los poderes y concentra su fuerza en la Suprema Corte de Justicia que funge como órgano independiente, legítimo y eficaz, quien es el encargado de velar por el cumplimiento de las leyes. (Espinoza Toledo, 2007, p. 190)

Para Giovanni Sartori, en un sistema presidencial, el presidente o jefe de Estado además de ser el que encabeza o dirige el gobierno, no puede ser removido de su cargo por el Parlamento o Congreso durante su periodo para el que fue electo. (Sartori, 1996, p. 99)

Otra característica del sistema presidencialista, se trata de poderes separados con funciones distintas, pero con un modo de operación de interdependencia para su práctica eficiencia. (Espinoza Toledo, 2007, p. 189) Según Sartori, este modelo tiene un “rasgo individualista, por la división y separación de poderes entre el presidente y el Congreso.” No obstante, esta separación consiste en “compartir el poder” lo que significa que, con la separación de poderes, “el Parlamento no puede interferir en los asuntos internos, en el *interna corporis*³, del campo que corresponde al Ejecutivo y no puede destituir a un presidente.” (Sartori, 1996, pp. 101-102)

Espinoza Toledo considera que:

“El presidente y el Congreso se encuentran en un plano de igualdad y equilibrio mutuo. El presidente no puede disolver al Congreso cuando

³ Podemos definir el principio de *Interna Corporis* como “las regulaciones intrínsecas dadas por el propio Parlamento en uso de sus potestades más esenciales, que a su vez constituye una de las garantías básicas derivadas del principio democrático: la autodeterminación del Parlamento sobre su accionar interno; competencia que ha sido reconocida con anterioridad por este Tribunal.” Esta definición la podemos encontrar en la Sentencia 0990-92, 1311-99, 12826-10 o en el sitio web <https://www.poder-judicial.go.cr/salacostitucional/index.php/shortcode/principios-constitucionales?download=1727:interna-corporis>

lo considere necesario ni convocar a nuevas elecciones, ni el Congreso destituir al presidente y a su equipo de gobierno.” (Espinoza Toledo, 2007, p. 190)

Así pues, estas características hacen que el presidencialismo sea de carácter más riguroso que el sistema parlamentario, además de que compite por mantener un control entre los poderes sin dejar de conservar el principio de la división de poderes.

Una forma que ha contemplado el diseño institucional para garantizar la plena división de poderes o la no intromisión de un poder en las facultades de otro poder ha sido el veto, mismo que se presenta en la siguiente sección.

2.1.2.1 La facultad del Veto en el Ejecutivo y Legislativo

La forma de gobierno presidencialista se ha sustentado en un cuerpo legal, es decir, las facultades y atribuciones de los tres poderes están estipuladas por las constituciones políticas de los diferentes países que han adoptado esta forma de gobierno. Por esta razón, Giovanni Sartori considera que los gobiernos democráticos bajo el mando de un cuerpo legal transforman las decisiones políticas por medio de reformas a la ley. Esto significa que es imposible gobernar un Estado sin leyes. Así pues, dicha afirmación, nos lleva a argumentar que el veto nace con la intención de transformar las leyes y ser considerado como una defensa contra las “intrusiones parlamentarias”, sin embargo, dadas sus características el poder del veto se tendría que dividir en dos, uno para el legislativo y otro para el ejecutivo. En tanto, los poderes del veto para el Parlamento significan que “puede iniciar la legislación y/o modificación de propuestas legislativas del Ejecutivo”; en cambio, el poder del veto para el presidente “representa una defensa” contra las decisiones parlamentarias. (Sartori, 1996, pp. 176-177)

El Diccionario Jurídico Espasa define al *Veto* como:

“la paralización de la tramitación de un proyecto de ley, bien durante un periodo de tiempo o hasta que produzca una nueva deliberación

sobre el mismo (veto suspenso o devolutivo), o bien definitivamente.”

(Gallardo, s.f., p. 1423)

El Diccionario menciona que el derecho del veto se atribuye a los presidentes de regímenes presidenciales como el estadounidense y “a la segunda Cámara en los Parlamentos bicamerales”, en otras palabras, exclusivamente esta facultad es única para el Presidente y la Cámara de Diputados. Por ende, podemos aclarar que el veto es la facultad que se tiene para aprobar un proyecto de ley durante un periodo de tiempo o también se puede utilizar hasta producir una deliberación de la ley. (Gallardo, s.f., p. 1423)

Para el Doctor Laureano Camilo Fabré, catedrático del Colegio de la Plata en Buenos Aires Argentina, la facultad del veto que posee el presidente sirve para “desaprobar un proyecto de ley sancionado por el Congreso” impidiendo su entrada en vigor, sin embargo, “el ejercicio del veto se vincula con razones de conveniencia política y de armonización del funcionamiento de los poderes del Estado”, aunque también representa uno de los “resortes de los controles y equilibrios entre los poderes.” Por esta razón entendemos por *veto presidencial* una facultad del Poder Ejecutivo para rechazar, aprobar o sancionar un proyecto de ley emitido por el Poder Legislativo de manera que también el presidente puede devolver el proyecto de ley con observaciones precisas y girando instrucciones o decretos, siempre debidamente fundamentadas. (Camilo Fabré, 2009, p. 2)

2.1.2.1.1 Tipos y consecuencias del veto

El veto como lo hemos mencionado funciona como un mecanismo de autodefensa ante las promulgaciones que el Congreso pretenda realizar a las leyes. No obstante, hay que hacer una diferenciación de los tipos de vetos que existen, según Giovanni Sartori existen tres variaciones: el de bolsillo, parcial y global.

El veto de bolsillo “le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley (así llamado porque figurativamente pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él).” Este es una “clase de veto definitivo”, ya que es inevitable y se le considera un “poder totalmente negativo”. (Sartori, 1996, pp.

177-178). Para Camilo Fabré, el veto de bolsillo resulta ser el más fácil, ya que no requiere de explicación alguna, sólo se rechaza la propuesta del Congreso, sin hacer cambios o correcciones pertinentes. (Camilo Fabré, 2009, p. 2)

Por su parte, el veto parcial también llamado *veto por párrafos o artículos*, “permite modificar una ley eliminando partes de la misma”, haciendo una formulación más efectiva. Este tipo de veto es más activo debido a que evita que los legisladores formulen leyes o proyectos de carácter personalista que “beneficien su proceso electoral”. (Sartori, 1996, p. 178)

De la tipología de Sartori, el último tipo de veto es el global que se usa para “rechazar una ley en su totalidad”. Este tipo de veto es el menos efectivo para los presidentes y más efectivo para el Congreso, debido a que los legisladores pueden anularlo, puesto que, obliga al presidente a decidir si abandona toda la propuesta o la aceptan con las correcciones que marquen los congresistas. (Sartori, 1996, p. 178). A este tipo de veto, Camilo Fabré lo denomina “veto normal” y para emplearlo -según Fabré- es necesario puntualizar en las observaciones y correcciones a la ley. El presidente debe tener una respuesta para decidir si se rechaza o se aprueba, sin embargo, el Congreso puede intervenir de manera directa para poder decidir si se aprueba o refuta, por medio de la votación de las dos terceras partes del total de la legislatura. (Camilo Fabré, 2009, p. 2) También a este tipo de veto se le conoce como “veto legislativo”, y de acuerdo con el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* del Doctor Francisco Berlín Valenzuela, este tipo de veto le “permite al Congreso bloquear una acción del Ejecutivo, a veces con aprobación del presidente y a veces sin ella”. Así se obliga al presidente a cumplir con la reglamentación y exigencias del Congreso. (Berlín Valenzuela , 1998, p. 748)

El Poder del Veto es una función que “facilita o dificulta” las decisiones de un presidente al “anular las acciones del Parlamento”. (Sartori, 1996, p. 178). En cuanto a consecuencias que la facultad pueda ocasionar, podemos mencionar la suspensión de la entrada en vigor de un “proyecto de ley sancionado por el

Congreso”, (Camilo Fabré, 2009, p. 4) En este sentido, se trata de entorpecer proyectos que resulten benéficos para un gobierno.

Camilo Fabré sostiene que por medio de las restricciones que marca la constitución, el veto “no puede realizar control de constitucionalidad alguno”. El argumento consiste en que el sistema constitucional es difuso y dificulta la resolución de controversias constitucionales porque produce consecuencias inmediatas y generales sobre los proyectos de ley, dificultando la entrada en vigor de una ley que pueda ser aplicada en cuestión de relaciones personales, de modo que, “el veto es un acto de naturaleza política y por tal motivo, las razones del veto pueden ser de la más variada índole.” (Camilo Fabré, 2009, pp. 5-6)

En síntesis, el veto es una facultad atribuida al presidente pero que está inmersa en los asuntos del Congreso y sirve para modificar proyectos de ley a conveniencia, de modo que, el veto para el Ejecutivo representa un mecanismo de defensa que suele emplearse para rechazar o corregir leyes que tengan un carácter personalista ante el Congreso. En cambio, para el Congreso, el veto es de carácter limitado y solo utilizable para crear señalamientos a las iniciativas o decretos que el Ejecutivo realice.

2.2 El sistema presidencial estadounidense

Aunque la presente investigación tiene el propósito de analizar el presidencialismo mexicano, es importante e imprescindible que se retomen algunos aspectos de la forma en cómo surge el presidencialismo en Estados Unidos, debido a que es en esta nación donde se origina el sistema presidencial y es fuente de inspiración para el diseño institucional de su forma de gobierno por parte de la mayoría de los países latinoamericanos.

En *La Democracia en América*, Alexis De Tocqueville analiza las características esenciales del poder ejecutivo estadounidense. En un primer momento, Tocqueville exalta las leyes políticas de los Estados Unidos, las cuales deben hacer respetar y garantizar el “dogma de la soberanía del pueblo”. El autor menciona que la soberanía es la garante de las instituciones humanas y que ha forjado el desarrollo

en los Estados Unidos. El pueblo es quien tiene el control del poder y la frase que sintetiza lo dicho es: "El pueblo dirige el mundo norteamericano como Dios lo hace con el universo". Como sostiene Tocqueville, la constitución estadounidense promueve la participación de la ciudadanía porque son los ciudadanos quienes deciden en la esfera de poder, de tal modo que la división de poderes se desprende de la soberanía nacional. A esta argumentación el autor refiere que cuando se quiere hablar de "leyes políticas, hay que comenzar siempre por el dogma de la soberanía de pueblo." (De Tocqueville, 1987, pp. 74-76)

Tocqueville explica que el ejecutivo es un poder clave para el funcionamiento del Estado, pese a que el Poder es el representante del Estado, y que sus facultades son precisas y limitadas. El poder ejecutivo recae en un poder unipersonal, y que se encuentra a la altura del legislativo, es decir, es un ente que centraliza y adquiere una fuerza administrativa estatal. (De Tocqueville, 1987, pp. 96-97)

Dentro del diseño institucional, Tocqueville, reconoce que la constitución estadounidense proclama una figura fuerte del "magistrado supremo" (el presidente) y que está colocado a la altura del poder legislativo. "Está armado de un veto suspensivo que le permite detener, o por lo menos hacer más lentos, a voluntad, sus movimientos." Otra característica que tiene es darle a conocer al legislativo las necesidades que tiene la nación, juzgar las leyes para encontrar una pronta solución. (De Tocqueville, 1987, p. 96)

Tocqueville sostiene que el poder que recae en el ejecutivo es limitado frente al legislativo porque no puede participar en la creación de leyes, pero tiene el derecho de iniciativa y veto; es decir, no puede ser considerado como un legislador porque únicamente se le permite ejecutar las leyes.

El presidente está excluido del Congreso, es decir, no puede formar parte del Congreso, ni el Congreso debe formar parte del gabinete presidencial. En segundo lugar, la constitución estadounidense proclama que el pueblo es un contrapeso de poder y tiene la obligación de evaluar el desempeño del ejecutivo y puede, además, evaluar el desempeño del presidente para una posible reelección. En tercer lugar,

el ejecutivo estadounidense establece que la ocupación del cargo será de cuatro años, con la posibilidad de reelección para un periodo más, con lo cual, según Tocqueville, se evita la creación de poderes unipersonales como en los gobiernos absolutistas. En cuarto lugar, el poder ejecutivo está sujeto a la restricción de las leyes sin exceder sus facultades, debido a que puede estar sujeto a sanciones o en su caso, a la revocación del mandato⁴. (De Tocqueville, 1987, pp. 125-128)

En *El Federalista*, Hamilton considera que el poder del ejecutivo debe ser fuerte para garantizar la buena dirección del gobierno. Para que esto sea posible, Hamilton considera que el ejecutivo debe ser el responsable de la ejecución de las leyes y su gabinete debe recurrir a la unidad, debe ser permanente, debe proveer adecuadamente a sus sostenimientos y debe poseer poderes suficientes. (Hamilton, et al., 1987, p. 298)

En el artículo LXIX de *El Federalista*, se exponen las facultades que debe tener el poder ejecutivo estadounidense: 1) el ejecutivo estadounidense es un poder unipersonal, a fin de evitar que se interponga o se dispute el poder entre varios individuos; 2) el periodo de duración del cargo, será de cuatro años con la posibilidad de que el presidente se reelija para un periodo más; 3) el poder ejecutivo estará vigilado y podrá ser juzgado, enjuiciado o destituido del cargo cuando se halle culpable ante los casos de corrupción, traición a la patria, entre otros, de acuerdo a las disposiciones de ley; 4) podrá devolver los proyectos de ley aprobados por las dos ramas de la legislatura⁵, además de que se le adjudica la iniciativa de ley y la facultad del veto para que rechace o sea creador de leyes⁶; 5) se le concede el

⁴ En la cuarta limitación hace alusión al hecho de que el presidente está sujeto a juicio político, también llamado “impeachment”. Esto quiere decir que al gobernante se le puede remover del cargo, por designio del Congreso si se le comprueba algún caso de corrupción, crímenes o traiciones a la patria durante su mandato. (Espinoza Toledo, 2007, p. 191).

⁵ Para definir que son las legislaturas, retomamos el Glosario de la Cámara de Diputados, definiendo como: “el periodo de tiempo que dura el mandato de un órgano legislativo desde su instalación hasta el término del mandato constitucional de sus integrantes. En México cada legislatura dura tres años.” El ejercicio de las funciones de los senadores será de seis años, “es decir, dos legislaturas.” Véase en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=144>

⁶ El diseño institucional estadounidense considera que las leyes deben ser aprobadas por dos tercios de la conformación del Congreso al que le corresponda la legislatura, así que el presidente al formar una iniciativa ley, deberá de pasar por una aprobación del Congreso, esto es considerado un contrapeso de poder.

nombramiento de “comandante en jefe del ejército, de la marina y de la milicia de otros Estados”, además de que el ejecutivo también tiene la facultad de suspender la ejecución de una sanción y de conceder indultos por delitos en contra del Estado a su cargo; 6) está facultado para aprobar o celebrar tratados mediante el voto de dos tercios y consentimiento del Senado. (Hamilton , et al., 1987, pp. 291-297) A estos aspectos, se le puede añadir otro más, propuesto por el catedrático Luis Medina Torres, quien considera que:

“pondrá y, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores y otros ministros públicos, a los jueces de la Suprema Corte y, en general, a todos los funcionarios de los Estados Unidos que establezcan la ley y cuya designación no provea la constitución en otra forma”. (Medina Torres , 2007, p. 144)

Como hemos podido observar, la implementación del sistema presidencialista de Estados Unidos ha permitido definir las características del sistema presidencial en términos teóricos. En este sentido, el caso estadounidense permitió definir que el presidente no pueda disolver al Congreso, pero negándole al Congreso la posibilidad de que emita un voto de censura hacia él, algo muy distinto y que se contrapone al sistema parlamentario.

Es importante mencionar que Jorge Carpizo recupera otra característica del sistema presidencialista, que se refiere a la posibilidad de que el presidente pueda ser de distinto partido político al de la mayoría del Congreso, aspecto que puede referir a una situación de contrapeso. Según Carpizo, la situación podría tornarse problemática cuando el congreso estuviese formado por mayoría del partido del cual emane el presidente porque el poder legislativo puede quedar subordinado al ejecutivo, situación que hace que la división de poderes no garantice los pesos y contrapesos.

En suma, los elementos distintivos que Ricardo Espinoza sostiene del sistema presidencial estadounidense refiere a la separación y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, la “elección popular (indirecta) del presidente y (directa) del

Congreso”, la “inamovilidad” del gabinete presidencial dentro del período de duración, la incapacidad del ejecutivo para disolver el congreso y la “escasa disciplina partidaria”. (Espinoza Toledo, 2007, p. 192)

Aunque en el sistema presidencialista el ejecutivo posee amplias facultades, no puede decirse que se trate de una forma de gobierno en el que el legislativo quede supeditado a aquél, sino que se trata de un modelo en el que los dos poderes tienen bien definidas sus facultades y ninguno de ellos puede tener injerencia en el otro, además de que se trata de que los dos poderes estén en una situación de igualdad. Esto puede confirmarse con la facultad de veto a la que los dos poderes pueden recurrir⁷. En el caso del sistema presidencial estadounidense, Montesquieu consideraba que la figura del veto le aseguraba al ejecutivo y al legislativo coexistir en una situación de igualdad. El veto en manos del ejecutivo se refiere al rechazo que puede hacer el presidente a una ley creada por el legislativo. Si bien los postulados de Alexis De Tocqueville nos dan una clara referencia de cómo el Ejecutivo tiene injerencia en los asuntos del Legislativo, el sistema estadounidense retomó las ideas del veto para dotar al presidente de una defensa frente al legislativo.

El Federalista retoma la facultad del veto señalando que se trata de una medida un poco flexible para el presidente estadounidense, debido a la existencia de un “veto limitado”, que se usa para devolver leyes y proyectos a ambas Cámaras, aspecto que puede provocar que una ley no se lleve a cabo, a menos que la propuesta sea aprobada por las dos terceras partes de cada una de las Cámaras. (Hamilton , et al., 1987, p. 312) Si contrastamos esto con lo recuperado por Sartori, podemos darnos cuenta que el proyecto estadounidense tiene un poder de *veto global*.

En su texto, Hamilton sostiene que teóricamente los mecanismos de poder se encuentran de manera independiente, sin embargo, la facultad del veto permite al ejecutivo intervenir en las facultades del legislativo, con la finalidad de cambiar a

⁷ Anteriormente ya se había mencionado la facultad del Veto en las características que el presidente estadounidense posee, sin embargo, retomando el capítulo anterior, se mencionó que Montesquieu argumentaba que el ejecutivo debía ser un poder de contrapeso ante el poder legislativo. En el entendido de que la figura del Veto se refiere a los rechazos que puede dar ante una ley creada por el Congreso.

conveniencia las leyes y de no sufrir alguna agresión por parte del Congreso. No obstante, Hamilton argumenta que “la conveniencia del veto se ha combatido algunas veces con la observación” y no existe razón alguna para pensar que un hombre es “más virtuoso y sabio que un conjunto de ellos”; por ende, deben existir mecanismos de control que eviten este tipo de conveniencias del ejecutivo sin que la comunidad sufra por la aprobación de leyes que no mantengan los márgenes de protección al individuo. (Hamilton , et al., 1987, p. 313)

2.3 La adopción del presidencialismo en América Latina

En la presente investigación tenemos que hacer una breve referencia a la adopción del presidencialismo en los países de América Latina debido a que fueron ellos los que retomaron la figura presidencial estadounidense, pero debido a sus estructuras políticas, el sistema presidencial tuvo distintas desviaciones en comparación de los principios teóricos estadounidenses. El sistema federal latinoamericano cayó en constantes vicios que transformaron la forma de gobierno y provocaron la centralización de los poderes al mando del Ejecutivo; razón por la cual, en América Latina las desviaciones del modelo federalista produjeron modelos de características autoritarias y sistemas de subordinación ciudadana que rompieron con los ideales de democratización del sistema presidencial de los Estados Unidos donde el sustento es la protección a la soberanía, es decir, la protección del pueblo.

En el presidencialismo latinoamericano el Ejecutivo es el poder más fuerte y el que concentra mayores facultades. La disputa por el poder entre el ejecutivo y el legislativo radica en su diseño constitucional y en la forma en la que fueron creados. Alexis De Tocqueville señalaba que los países latinoamericanos copiaron la figura presidencial estadounidense, sin embargo, las diversas variaciones de sus estructuras políticas tergiversaron los fundamentos teóricos del sistema presidencialista, creando un presidencialismo más autoritario, provocando que el presidente tomara una fuerza mayor con respecto a los demás poderes. Al respecto, Sartori sostiene que: “la mayoría de los presidentes latinoamericanos tienen más poder que un presidente estadounidense”, debido a que se les “permite gobernar

en gran medida por decretos, aunque en diferente grado, y a menudo se les concede amplios poderes de emergencia.” (Sartori, 1996, pp. 109-110)

La preponderancia de los ejecutivos con respecto a los legislativos ha llevado a varios estudiosos de las formas de gobierno a proponer la adopción del parlamentarismo en América Latina como forma de gobierno. Uno de ellos es el sociólogo y exprofesor de la Universidad de Yale, Juan Linz, quien propuso la desaparición del presidencialismo en Latinoamérica porque se trata de una forma rígida de gobierno que no permite modificaciones.

Juan Linz sostiene que la mejor forma de gobierno para América Latina es el parlamentarismo debido a que un “ente parlamentario está menos expuesto al riesgo” y tiene “mecanismos de autocorrección” que permiten llevar una buena dirección en gobiernos democráticos; en cambio, un ente presidencial es mucho más rígido debido a las decisiones que recaen en una sola persona y que por esta misma razón le es más difícil manejar una crisis. (Sartori, 1996, pp. 110-111)

Otra explicación que se ha dado al “mal funcionamiento del sistema presidencial” en Latinoamérica tiene relación con los “partidos políticos”. En este sentido, Sartori sostiene que “la disciplina de los partidos” es importante para tener un buen funcionamiento del gobierno, si las “condiciones de un gobierno dividido” se evitan en un periodo presidencial, esto significa que no dificultarán las decisiones que el presidente señale, razón por la cual una “disciplina de partidos” puede hacer posible la subordinación de los legisladores con respecto al ejecutivo federal. (Sartori, 1996, pp. 111-112)

Esta breve revisión del presidencialismo latinoamericano permite mostrar que las estructuras políticas de los sistemas presidencialistas de esta región tiendan a desviar el modelo original estadounidense, provocando con ello la implantación de sistemas autoritarios, que han optado por la disciplina de los partidos políticos, aspecto que ha representado una estrategia del ejecutivo para concentrar el poder político en sus manos.

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, en México el ejecutivo federal también ha concentrado el poder político en menoscabo de los otros dos poderes. La reconfiguración del sistema presidencialista mexicano comenzó a gestarse entre los años 70 y 80 gracias a una mayor participación ciudadana, la consolidación de la sociedad civil y el fortalecimiento de los partidos políticos de oposición quienes, en conjunto, hicieron posible el fortalecimiento del poder legislativo y del judicial.

2.4 Diseño institucional del sistema presidencial mexicano

Históricamente en México el presidencialismo es la “pieza clave del sistema político” y tiene mayor predominio que los otros elementos que conforman al sistema político. (Carpizo, 1987, pp. 23-24) Durante el proceso histórico al sistema presidencial se le ha caracterizado como un gobierno autoritario⁸, como a una “figura imponente e invencible, el que todo puede resolver y hacer”. (Grado Cero Prensa, 2018), y es que, como sostiene Daniel Cosío Villegas, las facultades que le otorga la Constitución de 1917 son amplias, más aún, las decisiones que toma el ejecutivo federal rebasan las facultades plasmadas en nuestra Carta Magna. En este sentido, Jorge Carpizo considera que:

“el papel predominante del ejecutivo mexicano se debe: a) a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español, b) a las facultades extraconstitucionales que tiene y c) a la existencia de un partido semioficial”. (Carpizo, 1987, p. 24)

Las amplias facultades constitucionales y metaconstitucionales que ejecuta el poder ejecutivo han llevado a Cosío Villegas a considerar que la República mexicana es la “única [...] del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta.” (Cosío Villegas, 1975, p. 31)

⁸ Para Emilio Rabasa “los gobiernos cuasi y dictatoriales, son consecuencias de un mal diseño constitucional,” donde se especifica que las facultades que la “constitución de 1857” le brindo al poder legislativo provocaron que el ejecutivo se viera amenazado, así, el ejecutivo se vio en la necesidad de absorber “al poder legislativo, trayendo como consecuencia la dictadura.” (Grado Cero Prensa, 2018)

La concentración del poder político en manos del ejecutivo federal y, por consiguiente, su injerencia en las facultades de los poderes legislativo y judicial datan de la revolución de 1910. El movimiento armado de ese periodo no sólo trastocó las estructuras sociales de nuestro país; más aún, sentó las bases para la creación de un nuevo sistema político cuyo sustento quedó asentado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917.

Pese a la importancia que adquirió dicha constitución, podemos señalar que sus antecedentes están basados en previas constituciones que contemplaron la creación de un sistema federalista y que le atribuyó grandes facultades al ejecutivo federal. En este sentido, la primera constitución del México independiente que abordó la división de poderes y que marcó la directriz del sistema presidencialista mexicano fue la de 1824. Por su parte, la de 1857 configuró un Estado liberal que requería la separación de la iglesia con respecto al Estado. En tanto que la de 1917 permitió una configuración plena de la división de poderes y con ello una nueva dirección del sistema presidencialista mexicano. Así pues, en las siguientes secciones se presentará un breve análisis de las características que adquirió el presidencialismo en las constituciones de 1824, 1857 y 1917.

2.4.1 La Constitución de 1824 y el origen del presidencialismo

Como se sabe, los conflictos entre España y Francia en 1808 fueron aprovechados por la Nueva España para conquistar su independencia. Aunque la independencia se logró años después, la Constitución de Cádiz, en 1812, dotó de voz a las colonias de América, en especial a la Nueva España (Delgado De Cantú, 1996, pp. 421-426) El siguiente intento constitucional surge en 1814 con la redacción del *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán, presentada como la nueva Constitución del México Independiente. La fuente de inspiración de esa constitución es el “modelo liberal-democrático de las constituciones francesa y española”, aunque también incorpora los ideales expresados en *Los Sentimientos de la Nación*. (Delgado De Cantú, 1996, p. 437)

La Constitución de Apatzingán propone la adopción de un régimen republicano; por ello defiende los principios de soberanía y libertad nacional; y “el derecho del pueblo a cambiar de gobierno según su voluntad”. Proclama la división de poderes en un ejecutivo, legislativo y judicial, y considera al Congreso como el órgano “Supremo” compuesto por diputados de provincia con facultades “legislativas, políticas y administrativas”, con la facultad de nombrar a los miembros del gobierno. La Constitución de Apatzingán propone que el gobierno esté conformado por tres personas que deberán alternarse la “presidencia cada cuatro meses”. El poder judicial debe estar conformado por un “Tribunal de Justicia constituido por cinco personas”. (Delgado De Cantú, 1996, pp. 438-439)

Para Gloria M. Delgado, esta constitución representa el antecedente más próximo de la constitución de 1824, debido a la incorporación de la estructura política, administrativa y la división de poderes.

La Constitución de Apatzingán no tiene éxito debido a la incorporación de los grupos conservadores a la administración pública del país y a la reinstauración de la Constitución de Cádiz en 1820 por Fernando VII. (Delgado De Cantú, 1996, p. 439) Tras la abolición del Primer Imperio Mexicano⁹ se estableció el constituyente el “7 de noviembre de 1823” que tuvo como resultado la promulgación de la Constitución de 1824. En la nueva constitución, quedó asentado el nombre de la nueva nación como Estados Unidos Mexicanos y adopta la forma de República Representativa como forma de gobierno. (Delgado De Cantú, 1996, p. 443) La nueva constitución se conformó por siete títulos y 171 artículos y entró en vigor el 30 de julio de 1824. (Anon., 1824)

2.4.1.1 Estructura del sistema presidencial de 1824

Jorge Carpizo considera que el sistema presidencial mexicano de 1824 representa un “experimento político en nuestro país”, que se inspira en “la constitución

⁹ El Primer Imperio Mexicano es un Estado independiente que nació a partir del movimiento independentista de la Nueva España, adoptó el “régimen de monarquía”. Podemos mencionar que este periodo comprende desde la “firma de los Tratados de Córdoba en 1821 hasta proclamación de la República Federal en 1823”. (Delgado De Cantú, 1996, p. 443)

norteamericana de 1787 y en la constitución española de 1812". (Carpizo, 1987, p. 41)

Según Carpizo, Esteban Austin redacta en marzo de 1823 "un proyecto de constitución para la república mexicana" donde se propone un sistema presidencial que determina que el presidente pueda ser removido del "cargo por violación a la constitución o a las leyes, por malos manejos de fondos o por crímenes de alta traición." Además, contempla que las "secretarías de estado y despachos colaboraran" con el presidente de manera directa. El proyecto señala que debía "copiar la Constitución de Cádiz de 1812" con respecto a la formación de leyes, la formación de las secretarías de estado y en la administración de justicia. Posteriormente, Austin redacta otro proyecto donde "excluyó lo concerniente a los preceptos de la constitución de Cádiz"; estos preceptos apuntaban más a un modelo presidencialista norteamericano. (Carpizo, 1987, p. 41)

La constitución de 1824 promueve la separación de poderes que la teoría federalista contempla. Así pues, a esta separación del poder se le nombra como el "Supremo Poder de la Federación"¹⁰ y consagra tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (Anon., 1824).

Al analizar las características principales de los poderes de la Republica Mexicana de 1824, podemos señalar que:

Los aspectos relacionados con el poder legislativo quedan plasmados en los artículos 7 al 73. Se trata de un poder que está dividido en dos Cámaras, una de Senadores y la otra de Diputados y que permite la inclusión de leyes para el ejercicio de la defensa nacional. Se le atribuye de forma exclusiva a la Cámara de Diputados la facultad de veto.

Lo concerniente al presidente de la República está plasmado a partir del artículo 74 y hasta el 122. Algunas de sus características es que se trata de un poder unipersonal que es el encargado de la dirección del gobierno, al mismo tiempo que es el jefe de Estado. La constitución es muy clara en cuanto a que el poder ejecutivo

¹⁰ El Supremo Poder de la Federación esta expresado en el Titulo II, en el artículo 6 de la Constitución Política de 1824.

puede ejecutar leyes, pero no crearlas. Y aunque este poder puede crear iniciativas de ley, también se le da la facultad para desechar leyes. Este aspecto es claro en la sección sexta, correspondiente a los artículos 51 al 66, dedicada a la formación de leyes, donde se especifica la forma y procedimientos para crear leyes, así como lo concerniente a su aprobación, pero también se contempla lo referente a la facultad de veto. Al respecto, el artículo 55 estipula que:

“Si los proyectos de ley o decreto después de discutidos, fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra Cámara, se pasarán al Presidente de los Estados Unidos, quien, si también los aprobare, los firmará y publicará; y si no, los devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles, a la cámara de origen.” (Anon., 1824)

Esta facultad de veto dotada al poder ejecutivo y, establece que debe de revisar y realizar observaciones a la ley, en dado caso de que no las hubiera, las publicará de manera oficial. Es importante señalar que la facultad es de carácter legislativa y sirve como defensa ante los proyectos de ley que intervengan con las decisiones del ejecutivo federal.

El último poder es el Judicial y lo relacionado con él está establecido en los artículos 123 al 156 constitucionales. Este poder se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito. Una de sus tareas es la de resolver las controversias y juicios en ejercicio de la nación.

Si se tiene presente nuestro tema de investigación, puede decirse que el aspecto rescatable de la constitución de 1824 en cuanto al poder judicial se refiere al papel de los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, que tienen la facultad de resolver de manera jurídica los casos competentes en los Estados. También se encarga de resolver las controversias y juicios en ejercicio de la nación, siempre y cuando exista un previo juicio que sustente dicho caso.

2.4.1 La Constitución 1857 y el sistema presidencial

Los antecedentes de la constitución de 1857 los podemos referir en 1833 cuando las reformas de ese año proclaman el “liberalismo mexicano”¹¹ (Delgado De Cantú, 1996, p. 452) Sin embargo, no fue hasta 1856 cuando el constituyente propuesto por Ignacio Comonfort discutió la posibilidad de reformar la constitución de 1824 o su eliminación aunque, finalmente, se optó por el diseño de una nueva. (Delgado De Cantú, 1996, p. 476) La nueva constitución de 1857 se compone de ocho títulos y 128 artículos, retoma la forma de gobierno de Republica Representativa; reconoce la autonomía de los Estados y sus leyes independientes (el principio federalista estadounidense); la protección a la soberanía nacional y la independencia del país. También retoma la división de poderes de la constitución de 1824 y proclama al “Poder Supremo de la Federación”¹² compuesto por el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Entre los cambios más notorios de la Constitución de 1857 está la instauración de un Congreso Unicameral¹³ que tiene la tarea de sesionar en dos periodos y la importancia que se le otorga al poder legislativo. Esta constitución le otorgó las facultades suficientes al poder legislativo para impedir la supremacía del ejecutivo. (Carpizo, 1987, p. 43) Otro cambio significativo es la restricción de la facultad del veto para el ejecutivo. En general, la Constitución de 1857 tiene la pretensión de asegurar la división de poderes, así como el contrapeso entre ellos. Esto se refleja en los incisos B y C.

En el inciso B se señala que:

“Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones á la Cámara de su origen dentro diez días útiles, á no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado ó

¹¹ En términos generales pretendía incautar los bienes de la Iglesia, suprimir los fueros militares y eclesiásticos”, una educación laica, “arrebándole el control al clero”, libertad de expresión y la “dar al gobierno la facultad de distribuir cargos eclesiásticos. (Delgado De Cantú, 1996, p. 452)

¹² Se establece en el Título Tercero, en el artículo 50 de la constitución de 1857 que: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos Poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.” (Anon., 1857)

¹³ En la reforma de 1875 se reinstaló la Cámara de Senadores para volver a formar un Congreso Bicameral.

suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que estuviere reunido”. (Anon., 1857)

Por su parte, en el inciso C se estipula que:

“El proyecto de ley ó de decreto desechado en todo ó en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones á la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por éstas, y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez á la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado con la misma mayoría, el proyecto es ley ó decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley ó de decreto serán nominales.” (Anon., 1857)

Con lo establecido en esos incisos, se pretende evitar que ejecutivo utilice la facultad del veto a conveniente. Ahora, el uso del veto debe ampararse en una explicación o correcciones a la ley para que éstas, a su vez, sean discutidas en el Congreso. En síntesis, se pretende aplicarle un contrapeso al ejecutivo, de modo que el Congreso le exija aclaraciones y revisiones¹⁴.

2.4.2 La Constitución de 1917 y el sistema presidencialista

Con la renuncia a la presidencia del General Porfirio Díaz llega a la presidencia Francisco I. Madero en 1911. (Delgado De Cantú, 1996, pp. 9-18) Madero asciende al poder con la promesa de no reelegirse y cumplir ese mandato, asentado en el Plan de San Luis.¹⁵ Después de poco más de dos años de inestabilidad política, atribuida a los asesinatos de Madero y José María Pino Suárez, presidente y vicepresidente de la República Mexicana, respectivamente, por parte de Victoriano Huerta para ocupar la presidencia de la República Mexicana de forma ilegítima,

¹⁴Es importante mencionar que originalmente la constitución de 1857 prohíbe la facultad del veto para el ejecutivo, sin embargo en 1869 se reforma la Constitución para otorgarle nuevamente el veto al poder ejecutivo. A pesar de que fue una reforma posterior a su creación, actualmente podemos revisar en esa constitución ya incorporada los incisos B y C.

¹⁵ Recuérdese que la Constitución de 1857 permitía que el presidente pudiera elegirse indefinidamente y que Porfirio Díaz se sublevó contra Lerdo de Tejada auspiciándose en el Plan de Tuxtepec que contenía el principio de la no reelección, pero durante su estancia en la presidencia reformó el artículo 78 constitucional para ocupar nuevamente la silla presidencial, pero después de haber transcurrido un periodo presidencia previo. En 1877 se reforma nuevamente la constitución para permitir que el presidente pueda reelegirse para el periodo inmediato, pero con la restricción de no volverse a postular por un siguiente periodo. Aunque para 1890 se vuelve a modificar la constitución para permitir la reelección indefinida (Carpizo, 1987, pp. 55-56).

posteriormente asume la presidencia Venustiano Carranza en 1916 quien convoca al nuevo Constituyente para crear una nueva constitución política.

El constituyente celebró sus sesiones en el “Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro” y tuvo un periodo de vida que va del “10 de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917”. (Delgado De Cantú, 1996, p. 65)

Finalmente, el proyecto constitucional dio como resultado la promulgación de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* el 5 de febrero de 1917, que entró en vigor el primero de mayo del mismo año. La estructura de la Constitución del 17 está formada por nueve títulos con sus derivados capítulos; contiene 136 artículos; y está estructurada en dos partes: la dogmática y la orgánica.

La parte dogmática abarca los primeros 39 artículos donde se establecen las garantías individuales, derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos. Mientras que la parte orgánica abarca del artículo 40 en adelante y define la estructura y las facultades de los poderes de la Unión. (Delgado De Cantú, 1996, p. 67)

Al igual que en la constitución de 1857, en la de 1917 se establece que la forma de gobierno es la República Federal Representativa Democrática. La adopción del sistema presidencial.

En las primeras secciones de este capítulo se presentó un bosquejo del desarrollo del sistema presidencialista en Estados Unidos y su adopción por parte de los países de Latinoamérica. En el caso de nuestro país, el modelo presidencialista es producto, en algún grado, de una serie de debates en torno a la adopción de un sistema que permita mantener una política estable y responder satisfactoriamente a las necesidades presentes del país.

Los debates para optar entre el sistema parlamentario o el presidencialista se centran, principalmente, en la estabilidad política que garantiza el sistema parlamentario y en la unidad política que puede alcanzarse bajo un sistema presidencialista.

Después de una serie de arduos debates, se opta por el sistema presidencialista ya que se considera que el sistema parlamentario es “inapropiado para la realidad

mexicana”. (Delgado De Cantú, 1996, p. 67). Quienes rechazan la adopción del parlamentarismo para nuestro país consideran que:

“El parlamentarismo ha funcionado [...] en países de larga experiencia política, como los europeos, mientras que en México, al igual que en otros países americanos, aún se hacía necesaria la existencia de un ejecutivo fuerte que garantizara la unidad política.” (Delgado De Cantú, 1996, p. 67)

Al final de los debates se opta por un sistema presidencialista puro (no contiene matices parlamentarios), ello se refleja a partir del artículo 80 hasta el 93 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

En las siguientes líneas se describe la estructura de nuestra carta magna, pero se pone énfasis en las facultades de los tres Poderes de la Unión.

2.4.2.1 Estructura constitucional de la División de Poderes en México

Para el análisis de la estructura de la división de poderes es preciso que nos remitamos únicamente a la parte orgánica de nuestra carta magna porque es ahí donde se estipula lo concerniente a la organización de los poderes, sus funciones y obligaciones. Como se dijo anteriormente, la parte orgánica de la Constitución Política está asentada en el Título Tercero, la cual se divide en cuatro capítulos que abarcan del artículo 49 al 107. El primer capítulo señala la división de poderes, el segundo se refiere al poder legislativo, el tercero al poder ejecutivo y el cuarto al poder judicial.

El Capítulo I del Título Tercero estipula, en su artículo 49, que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Lo relacionado con el poder legislativo se estipula en el Título Tercero, Capítulo II, correspondiente a los artículos 50 al 79. Según la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el poder legislativo se deposita en un Congreso

General, que se divide en dos Cámaras, una de Senadores¹⁶ (Cámara Alta) y una de Diputados¹⁷ (Cámara Baja).

Lo que compete al Poder Ejecutivo está asentado en el Título Tercero, Capítulo III, del artículo 80 al 93. Según este capítulo, las características del presidencialismo mexicano son las siguientes: a) el poder ejecutivo es unitario que es el jefe de Estado y jefe de gobierno; b) el presidente es electo por el pueblo y “no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste”; c) “el presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado”; d) “ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso”; e) se le prohíbe al presidente y a los secretarios de estado formar parte del congreso; f) “el presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso”; g) el presidente no puede disolver el congreso, ni el congreso puede destituir al presidente. (Carpizo, 1987, pp. 13-14)

Finalmente, lo concerniente al Poder Judicial está asentado del artículo 94 al 107 del Título Tercero, Capítulo IV. Según esta sección, este poder se deposita en “una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en juzgados de Distrito”. Se especifica que la “Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o de las Salas serán públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público exijan que sean secretas.” (Tena Ramírez , 1991, p. 856)

El Poder Judicial en México recae en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el poder encargado de resolver las controversias constitucionales y acciones donde se exija la rigurosidad de la ley, además de resolver las disputas entre el Ejecutivo y Legislativo cuando estas instituciones no pueden establecer acuerdos para el desarrollo de sus funciones sin intervenir en las facultades de ellos. En este

¹⁶ La primera versión de la constitución de 1917 determinaba que la Cámara de Senadores estaría conformada por 64 miembros, dos por cada una de las entidades federativas y dos por el entonces Distrito Federal.

¹⁷ Así mismo, la formación de los integrantes de la Cámara de Diputados originalmente estaba compuesta por 151 integrantes que se destinaban por el artículo 52.

sentido, puede decirse que el Poder Judicial ayuda a mantener el equilibrio entre los distintos ámbitos de gobierno, además de garantizar la aplicabilidad de las resoluciones judiciales que emite.

2.5 La reconfiguración del sistema presidencial mexicano

Con el propósito de analizar la relación entre los distintos poderes de la Unión: ejecutivo, legislativo y judicial, en esta sección se analizan: 1) las facultades de cada uno de ellos, 2) la composición de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, y 3) las iniciativas propuestas por los poderes ejecutivo y legislativo. La revisión de estos aspectos nos ayuda a analizar la relación entre los tres poderes de la Unión, pero el análisis se centra en periodos. Con esto se muestra la reconfiguración del sistema presidencialista que ha vivido nuestro país. El primer corte de tiempo inicia en 1917 con la constitución política que afianza el presidencialismo mexicano y termina en la década de 1970 cuando, ante la pérdida de legitimidad del ejecutivo federal, el gobierno mexicano se ve en la necesidad de aceptar o aprobar una serie de reformas político-electorales que han permitido la presencia de la oposición en el Congreso de la Unión. El segundo corte comprende la década de 1980 y termina en los primeros años de la década de los noventa. El tercer corte va de los primeros años de 1990 y termina en el año 2000 cuando por primera vez en México un partido de oposición gana la presidencia de la República Mexicana, dando paso a la alternancia en la presidencia de la República Mexicana.

2.5.1 El sistema presidencialista mexicano (1917-1970)

Aunque este apartado comienza propiamente con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, los primeros párrafos recuperan algunos artículos de la constitución de 1824 que permiten apreciar de mejor manera la reconfiguración del sistema presidencialista mexicano.

La Constitución de 1824 le otorga amplios poderes al Legislativo; a modo de ejemplo, el Congreso tiene la facultad de determinar los gastos y establecer impuestos, contribuciones y “determinar su inversión”. Otra facultad que le otorga esa constitución al legislativo es la de fijar la cantidad de las fuerzas armadas de

mar y tierra y reglamentar su organización y, en materia laboral, el legislativo puede crear o suprimir empleos. (Pantoja Morán, 2005, p. 357)

Josafat Cortez, profesor de la UNAM, sostiene que la Constitución de 1824 fracasa debido a que consagra el desequilibrio de poderes. La Constitución de 1857 afianza la supeditación del Poder Ejecutivo con respecto al Legislativo. Muestra de ello es su artículo 72, a través del cual, en su fracción XXX, se autoriza al congreso “expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión” (Tena Ramírez , 1991, p. 619)

Pese a que la Constitución de 1917 pretende acrecentar el poder del Ejecutivo, durante sus primeras dos décadas de vida, ello fue únicamente posible en el diseño institucional. Los primeros presidentes que gobiernan bajo la Carta Magna de 1917 tienen que enfrentarse a un Congreso fuerte que limita su margen de acción. A modo de ejemplo tenemos que durante la administración de Venustiano Carranza (1917-1920) únicamente el 35% de sus iniciativas de ley son aprobadas por la Cámara de Diputados, debido, en gran medida, a que la mayoría de las iniciativas generadas provenía de los diputados. Algo parecido sucedió durante la administración de Álvaro Obregón (1920-1924), periodo en el cual, del 100 por ciento de las iniciativas aprobadas, el 80% había sido propuesta a iniciativa de la Cámara de Diputados y, únicamente, el 20 por ciento restante, tenía su origen en la oficina del Ejecutivo Federal.

El limitado poder político del ejecutivo federal no puede atribuirse únicamente a la presencia de poderes políticos locales importantes en el Congreso de la Unión, sino también a la descentralización política que existe tanto a nivel horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial), así como a nivel vertical (poderes locales). En esta época, es la descentralización política la que muchas veces incita a algunos presidentes a gobernar al margen de la constitución política, caracterizando sus gobiernos como autoritarios y anárquicos.

Entre los acontecimientos que permiten la concentración del poder político en manos del presidente están: la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929¹⁸ y sus respectivas transformaciones en Partido de la Revolución Mexicana (1938) y Partido Revolucionario Institucional (1946), así como el papel que asumen los presidentes de la República Mexicana como jefes de su partido político. Otro elemento que permite la concentración del poder político en manos del ejecutivo es la composición del recinto legislativo, donde predomina la presencia de legisladores que pertenecen al PNR, PRM y PRI, según el momento histórico de que se trate.

El fortalecimiento del partido puede medirse a partir de la votación obtenida para su candidato presidencial. En la elección presidencial de 1929, el candidato del PNR, Ortiz Rubio, obtiene 93.55 por ciento de los votos; Lázaro Cárdenas (1934), 98.19%; Ávila Camacho (1940), 93.89%; Miguel Alemán (1946), 93.89%; Adolfo Ruiz Cortines (1952), 74.31%; Adolfo López Mateos (1958), 90.43%; Gustavo Díaz Ordaz (1964), 99.98%; Luis Echeverría (1970), 85.98, y José López Portillo (1976), 100%. (García Reyes, 2010)

La fuerte presencia del PNR, bajo sus diversas denominaciones, también se refleja en la composición de la Cámara de Diputados. Véase cuadro 1.

¹⁸ La creación del Partido Nacional Revolucionario, en 1929, fomentó la desaparición de liderazgos locales. A partir de ese momento, quien estuviese interesado en participar en política, debía hacerlo bajo las insignias del nuevo partido político. Y pese a que en sus estatutos el partido se compromete a respetar el principio del federalismo y la autonomía de los partidos políticos, lo que se ha visto es que la dirección del partido recae en una sola persona quien es al mismo tiempo el presidente de la República Mexicana y el líder del partido en cuyas manos recaen las decisiones no solo de la operación del partido a nivel nacional sino también de las de sus ramificaciones estatales. Con relación a la creación del PNR, PRM y PRI, José Luis Reyna considera que a partir de este momento, el “proceso de institucionalización [...] fue la base de la estabilidad política mexicana”, mientras que, en contra parte, Lorenzo Meyer, sostiene que el periodo de 1929 se caracteriza principalmente por un “sistema de control político” que se inició con la creación del PNR y que poco ha cambiado. (Valdés Zurita, 2017, p. 66)

Cuadro 1

Diputados obtenidos por partido en las elecciones 1946-1961

Partido	1946	1949	1952	1955	1958	1961
PRI	134	142	151	152	152	172
PAN	4	4	5	6	6	5
PPS	N.E.	1	2	2	1	1
PARM	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.	1	0
PNM	N.E.	N.E.	1	1	1	0
FPP	N.P.	N.P.	2	N.E.	N.E.	N.E.
PDM	0	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.
Otros	5*	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.
Total	147	147	161	161	161	178

*1 PDM, 1 FUR, 3 PDI. Además 4 nulos.

N.E. No existe el partido

N.P. No presenta candidatos

Fuente: Diario de los debates de la Cámara de Diputados (sesiones de Colegio Electoral), en Molinar Horcasitas, Juan, El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México. Cal y Arena, México, 1991, p. 51.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, pese a que el número de partidos que contienden entre 1946 y 1961 oscila entre 4 o 5, es el PNR-PRM-PRI el partido que tiene una representación por arriba del 94 por ciento en la Cámara de Diputados, con excepción de la elección de 1946 cuando obtiene el 92 por ciento de las curules. Es la presencia mayoritaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados la que hace posible que la mayoría de las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados tengan su origen en la oficina de la

presidencia de la República. Al respecto, la tesis doctoral de Luisa Béjar titulada *El papel de la Legislatura en el sistema político mexicano, 1964-1979*, muestra que durante ese periodo, aproximadamente 93 por ciento de las iniciativas aprobadas por el Congreso provengan del Poder Ejecutivo. (Lujambio & Merino, 1999, p. 89) Algunos estudiosos de la Ciencia Política sostienen, tal es el caso de Luisa Béjar, que el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), al compartir los valores emanados de la revolución mexicana con el PRI, en este periodo están en el área de su influencia, razón por la cual, la mayoría de las veces votan a favor de las iniciativas del ejecutivo federal. Esto quiere decir que el número real de partidos de oposición se vea reducido, casi siempre, al Partido Acción Nacional (PAN), fundado en 1939.

Durante este periodo, la presencia de la “oposición” es un mecanismo aprobado y permitido por el régimen priista para legitimarse ante la ciudadanía y el ámbito internacional.

A fines de los años 50 y 60 surge una serie de acontecimientos que inciden negativamente en los resultados de las elecciones presidenciales de 1958, 1964 y 1970, y de diputados federales.

En 1948 el gobierno de Miguel Alemán apoya el “triumfo” de Jesús Díaz de León, llamado “El Charro”, como secretario general del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM), el sindicato más combativo de la industria de ese momento. A raíz de este triunfo, comienzan a formarse centrales independientes a cuya cabeza se colocan Luis Gómez Z. y Valentín Campa. Los dos bandos entran en una disputa que se prolonga hasta fines de los años 50, cuando el gobierno mexicano logra eliminar al ala independiente y tener injerencia en la elección de los líderes sindicales. Durante estos mismos años surge otro movimiento social importante, el de los médicos. (Alonso, 1979)

Aunque los movimientos sociales de los ferrocarrileros y el de los médicos ponen en tela de juicio la legitimidad del gobierno y del régimen político mexicano; son los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971 los que terminan por resquebrajar la legitimidad del régimen político mexicano y, por consiguiente, la del Poder Ejecutivo.

A continuación, se presenta el cuadro 2 que concentra los resultados de las elecciones presidenciales de 1946 a 1976.

Cuadro 2
Elecciones presidenciales en México 1946-1976

Periodo	Partidos	Candidatos	% de votos*
1946-1952	PRI-PCM	Miguel Alemán	77.90
	PDM	Ezequiel Padilla	19.33
	Otros		2.77
1952-1958	PRI	Adolfo Ruiz Cortines	74.31
	FPPM	Miguel Henríquez	15.87
	PAN	Efraín González Luna	7.82
	PP	Vicente Lombardo Toledano	1.98
1958-1964	PRI-PPS-PARM	Adolfo López Mateos	90.43
	PAN	Luis H. Álvarez	9.43
	Otros		0.13
1964-1970	PRI-PPS-PARM	Gustavo Díaz Ordaz	88.96
	PAN	José González Torres	11.04
1970-1976	PRI-PPS-PARM	Luis Echeverría Álvarez	85.98
	PAN	Efraín González Morfín	14.02
1976-1982	PRI-PPS-PARM	José López Portillo	100.00

*Votos válidos efectivos.

Fuente: García Reyes, Christian Uziel, "Los partidos políticos y las elecciones en México: del partido hegemónico a los gobiernos divididos", en Estudios Políticos, núm. 19, enero-abril de 2010, versión digital

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000100007

Aunque el cuadro muestra una baja votación para el candidato presidencial priista para las elecciones de 1946 y 1952, la decadencia del partido comienza en realidad en 1964, cuando Gustavo Díaz Ordaz obtiene 88.96% de la votación. La disminución de la preferencia hacia el PRI se refrenda en la elección de 1970 cuando su candidato presidencial obtiene 85.98% de los votos. Y aunque para la elección de 1976 el candidato presidencial priista obtiene 100% de los votos, ello se debe a que en esa elección únicamente se presenta un candidato, el del Partido Revolucionario Institucional (PRI). José López Portillo, el candidato priista, también es postulado por el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). En ese año, los conflictos al interior del Partido Acción Nacional lo imposibilitan para postular un candidato presidencial. A final de cuentas, esa elección muestra claramente que algunos partidos existen en la arena electoral gracias al beneplácito del partido oficial y del gobierno y que por esa misma razón se debe avalar las decisiones del partido y actuar en congruencia con las decisiones y necesidades del priismo, razón por la cual se les llama “partidos satélites”.¹⁹

La pérdida de legitimidad del gobierno priista, así como de la de su partido político se hace patente en la votación para diputados federales. En la elección de 1976, el PRI obtiene 80.1 por ciento de la votación, el mismo porcentaje que obtiene en la elección de 1970, pero muy por debajo del resultado que obtiene en las elecciones de 1964 y 1967 cuando conquista 86.3 y 83.3%, respectivamente, véase cuadro 3.

¹⁹ A esta forma de adecuar la disciplina de los partidos, se puede observar en los constantes casos latinoamericanos que con anterioridad se mencionaron.

Cuadro 3

Elecciones federales para Diputados. Apoyo Electoral de los partidos políticos 1964-1976 (% de votación)

Partido	1964	1967	1970	1973	1976
PAN	11.5	12.4	13.9	14.7	8.5
PARM	0.7	1.3	0.8	1.9	2.5
PRI	86.3	83.3	80.1	69.7	80.1
PPS	1.4	2.8	1.4	3.6	3.0
OTROS*	0.1	0.2	4.1	10.2	6.0
Total	100.0	100.0	100.3	100.1	100.1

*No registrados, anulados y otros partidos.

Fuente: Comisión Federal Electoral, Registro Nacional de Electores y Diario de los debates de la Cámara de Diputados, en Molinar Horcasitas, Juan, El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México, Cal y Arena, México, 1991, p. 74.

Como puede apreciarse en el cuadro 3, la preferencia hacia los “partidos satélites” (PPS y PARM) no aumenta significativamente. De los partidos de oposición, el único que muestra un aumento constante es el PAN, al pasar de 11.5% de preferencia electoral para la Cámara de Diputados en 1964, a 14.7% en 1973. Y aunque para 1976 su preferencia disminuye considerablemente al obtener únicamente 8.5% de los votos, ello se debe a la crisis interna de la que se hace mención anteriormente. La pérdida de legitimidad del gobierno y de la de su partido, que se manifestó en una serie de movimientos sociales, se refleja en la disminución de la votación electoral para el PRI, así como en las demandas de algunos partidos de oposición, aspectos que en conjunto son factores que han obligado al régimen político a hacer algunas modificaciones a la legislación electoral, modificando con ello, no sólo el sistema de partidos, sino también la correlación de fuerzas entre los tres órdenes de gobierno, aspecto que se desarrolla en el siguiente apartado.

2.5.2 El autoritarismo mexicano y la oposición (1977-1988)

En el apartado anterior se analizan algunos factores que le han restado legitimidad al gobierno mexicano, propiciando con ello, una serie de reformas constitucionales que permiten la reconfiguración del sistema presidencialista mexicano. En este sentido, el presente apartado se dedica a analizar algunas de las reformas que se les han hecho a la constitución política y a las leyes electorales que inciden en los cambios del presidencialismo mexicano entre 1977 y 1988.

Aunque el libro *El presidencialismo mexicano* se publicó por primera vez en 1978, la caracterización que hace Jorge Carpizo del presidente mexicano es válida para el periodo que se analiza en este apartado. Según él, las facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente mexicano son tales que le aseguran el predominio del presidente sobre los otros dos poderes.

De las características que enumera el ex secretario de Gobernación, Jorge Carpizo; este trabajo de investigación retoma únicamente las que muestran la concentración del poder político en manos del ejecutivo federal y, por consiguiente, la supremacía de este poder con respecto al legislativo y el judicial. Entre esas características, Carpizo menciona la de que el presidente de la República es, al mismo tiempo, el jefe del partido predominante; las decisiones que toma el poder legislativo van en el mismo sentido de las propuestas hechas por el presidente debido a que la mayoría de los miembros del Congreso y el presidente comparten la misma afiliación partidista; las decisiones de la Suprema Corte de Justicia no atentan contra los intereses del presidente, aspecto que refleja una supeditación de la primera con respecto a este último. Además de esas características, existen otras que -según Jorge Carpizo- son de carácter metaconstitucional. Entre ellas destaca la facultad que tiene el presidente para elegir a su sucesor²⁰, así como a los gobernadores de las entidades federativas. (Carpizo, 1987, pp. 25-26) Del conjunto de estas

²⁰ Hay que hacer una aclaración. La designación del sucesor a la presidencia, en el presente trabajo la tendremos presente de manera recurrente, además algunos la denominan autores la denominan como el “tapado”, mientras que otros autores se refieren a ella como el “dedazo”, es el caso de Gloria M. Delgado, Daniel Cosío Villegas y Jorge Carpizo.

facultades, se considera pertinente ahondar en las de carácter metaconstitucional y analizar la razón por la cual esas facultades se la han atribuido a la figura presidencial.

2.5.2.1 Los poderes metaconstitucionales del presidente

El “partido semioficial o completamente preponderante”²¹ sirve como un mecanismo centralizador, en el sentido de que le permite al poder ejecutivo ejecutar una serie de facultades más allá de la constitución, de ahí que se pueda hablar de facultades o poderes metaconstitucionales.

Una definición aceptable para explicar qué son los poderes metaconstitucionales: “es el poder o derecho para hacer algo, por otro lado “meta” es elemento compositivo de origen griego, que significa junto a, después de, entre, con o acerca de así, de forma conjunta y desde un punto de vista restringido se pueden definir a las facultades metaconstitucionales, como la serie de poderes que se encuentran más allá del texto constitucional, es decir que no están establecidas de forma expresa no obstante a ello, formaron o forman parte del contexto cultural y político de nuestro país.” (Grado Cero Prensa, 2018)

Una de las facultades metaconstitucionales más recurrente del presidente de la República Mexicana es el nombramiento de su sucesor. Según Stephen Spencer esta facultad nace en 1920 y se convierte en una costumbre “en el gobierno y en el PRI”, y tiene como consecuencia que “el presidente vaya instruyendo a su sucesor” y que el sucesor contraiga las deudas de su antecesor con gratitud. En este sentido, Jorge Carpizo considera que el presidente escoge a su sucesor bajo un amplio margen de libertad; por su parte, el sucesor debe ser apoyado indiscutiblemente por

²¹ Ante esta argumentación quiero complementarla con Giovanni Sartori, ya que, él especifica que el sistema que ocupa el PRI es dicotómico. En sus inicios como PNR solo se limitaba a reafirmar el “mito de la revolución”, subsecuentemente, se perdió esta ideología, porque dejó de influir esta ideología a sus integrantes y optó por ser un partido “amalgama”. La afirmación de Sartori consiste en que el PRI se volvió menos ideológico y la prueba de ello son los gobiernos posteriores a los setentas, debido a que se contraponen a los gobiernos de Lázaro Cárdenas y el de Miguel Alemán. (Valdés Zurita, 2017, pp. 59-60)

los grupos que organizan la fuerza del partido porque, a final de cuentas, se trata de una decisión “irreversible” frente a todos. (Carpizo, 1987, pp. 193-195)

Otra facultad metaconstitucional del presidente de la República Mexicana se refiere al hecho de que al mismo tiempo en que funge como presidente de la República, se desempeña como máximo líder del partido político al cual pertenece. Como presidente de la República se hace cargo de la administración pública y encabeza la jefatura del Estado mexicano. Como líder del partido, tiene injerencia en el nombramiento de los gobernadores y, en varias ocasiones, de los presidentes municipales.

Aunque durante este periodo (1977-1988) el ejecutivo federal continúa gozando de estas facultades metaconstitucionales, también es en este lapso cuando se aprueban algunas reformas constitucionales y en materia electoral que le restan poder al ejecutivo.

En materia electoral podemos dar cuenta que hasta antes de las elecciones de 1976, el gobierno y su partido político han logrado conservar la legitimidad suficiente para realizar sus tareas político-administrativas; sin embargo, la elección presidencial de este año orilla a los partidos políticos de oposición a cuestionar su participación en el sistema de partidos y a demandar reglas más justas en la arena de la contienda político-electoral, y el intento por parte del gobierno de recuperar cierta dosis de legitimidad, perdida a raíz de los movimientos sociales que se suscitan entre 1968 y 1971, son factores que hacen posible las reformas electorales aprobadas en 1977.

En octubre de 1977 el presidente presenta ante el Congreso una iniciativa de reforma constitucional y el proyecto para la creación de una nueva ley electoral, promulgada bajo el título de *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LFOPPE)²². Uno de los propósitos de esa ley es liberar algunos presos

²² Esta ley consistía en cinco títulos: “a) sobre la elección de los poderes legislativo y ejecutivo y sobre las organizaciones políticas; b) sobre la preparación del proceso electoral; c) el que contiene las disposiciones de

políticos, además de otorgarles la amnistía a prófugos políticos y dar una solución jurídica a las guerrillas urbanas y rurales que sucumben en el sexenio anterior. Los aspectos más importantes de esa reforma que inciden en la nueva configuración del sistema presidencial es la creación de nuevas figuras jurídicas, tales como la de “asociación política”, y la determinación para que los partidos políticos sean considerados como “entidades de interés público”.²³ (Delgado De Cantú, 1996, p. 380)

Para Gloria M. Delgado, el principal propósito de la reforma es beneficiar a grupos políticos minoritarios, dicho, en otros términos, existen “posibilidades reales para que otras organizaciones de interés político tuvieran acceso al sistema”. Esta ley es aceptada con agrado porque ofrece mayores ventajas a los partidos de oposición que cualquier otra reforma anterior, además de que le permite a los partidos políticos recibir financiamiento para las tareas de campaña bajo la condición de tener registro. Además, permite mayor representación en la Cámara de Diputados, a diferencia de la reforma de 1963. (Delgado De Cantú, 1996, p. 380)

Podemos especificar que los artículos constitucionales que sufren modificaciones son los siguientes: el 41, referente a la formación de los partidos políticos; el 52, amplía el número de partidos a 400, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional²⁴; el 54 y 55 para facilitar las aspiraciones a las “candidaturas de los

la jornada electoral; d) el que se refiere a cómputos y resultados electorales y e) el que se ocupa de problemas, nulidades, recursos y sanciones.” (Delgado De Cantú, 1996, p. 380)

²³ “De acuerdo con lo expresado por el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, en un discurso pronunciado el día primero de abril de 1977 en Chilpancingo, Guerrero, con la reforma política se buscaba un doble propósito: por un lado se trataba de institucionalizar las demandas de apertura política de la disidencia, impidiendo que ésta tomara el camino de la subversión como había sucedido en el sexenio anterior, y por otro lado, se pretendía otorgar a las instituciones públicas una mayor representatividad política y social, permitiendo que el Estado ensanchara las posibilidades de representación política de modo tal que se pudiera captar el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y de las pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación”. (Delgado De Cantú, 1996, p. 379.380)

²⁴ El “sistema de diputados de partidos” quedó dividido en dos tipos de candidatos; el primero electo por “distritos uninominales” cuyo número consiste en la elección de 300 elegidos por el principio de “mayoría relativa”; el segundo tipo, consiste en la elección de hasta 100 diputados por el principio de “representación proporcional variable”. Mientras que la Comisión Federal Electoral sería la encargada de establecer las entidades federativas, además de establecer restricciones al número de representantes por partido. Además se permitió realizar restricciones al número de representantes por partido, en el caso de que un partido obtuviera sesenta o más diputaciones por el sistema de elección uninominal, "ese partido no tendría derecho a diputaciones por elección proporcional", sin embargo, un partido minoritario, para poder acceder a estas diputaciones "deberá haber

diputados federales”; el 60, que permite que la Comisión Federal Electoral (CFE) pueda pedir el “recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones” que determine el Colegio Electoral, pero sin la intervención de la Corte y a ésta solo le permite “emitir opinión”; el 97, por el cual se le permite a la Suprema Corte de Justicia investigar por oficio los casos donde sea violatorio el derecho de “voto público” en el proceso electoral y; por último, el 115, que introduce el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, y el establecimiento del sistema de diputados locales por minoría”. (Delgado De Cantú, 1996, pp. 380-381)

Pese a los avances que representa esta reforma, algunos partidos políticos presentan observaciones, tal es el caso del Partido Acción Nacional (PAN) que considera que: 1) la ley no facilita “la vigilancia necesaria para suprimir el fraude electoral”; 2) el gobierno no debe ser quien califique los resultados de las elecciones; 3) el inadecuado sistema de organización y registro del padrón electoral; 4) el cuestionamiento al “inoperante papel otorgado al Poder Judicial en materia electoral”; 5) la crítica a la Comisión Federal Electoral quien se convierte en un “superpoder”, ya que esta integro en “mayoría por miembros del gobierno o del partido oficial”; y finalmente, 6) la ley considera que el sistema de diputados plurinominales no define el “área regional como era el caso de los distritos”, esto le permite al gobierno acomodar a conveniencia la ubicación de “trienios” de las circunscripciones, cuando se presenten fricciones entre los partidos de oposición. (Delgado De Cantú, 1996, pp. 381-382)

Las últimas críticas de Acción Nacional tienen el propósito de mostrar que el gobierno refrenda a través de esta reforma su control sobre los organismos electorales, obstruyendo con ello la justicia electoral. Pese a esta limitante, lo cierto es que con el nuevo código electoral aparecen nuevos partidos políticos y se da una

obtenido cuando menos un 1.5% de la votación total”, pero en caso de que estos partidos minoritarios obtengan “conjuntamente noventa o más constancia de mayoría en los distritos uninominales, el número de bancas de representación proporcional se reduciría a la mitad, o sea a cincuenta, a fin de mantener inalterable el derecho de la mayoría.” (Delgado De Cantú, 1996, p. 381)

mayor presencia de la oposición en el legislativo, aspectos que en conjunto contribuyen a sentar las bases para una nueva correlación de fuerzas políticas al interior del Congreso.

La LFOPPE se aplica en las elecciones de 1979, correspondientes a la LI legislatura. Con base en los resultados de las elecciones de seis años atrás “el PRI y el PAN [pierden] 750,000 y 680,000 votos”, en tanto que los partidos minoritarios resultan mejor posicionados. Por su parte, el abstencionismo es de 50.67%, lo que quiere decir que la LFOPPE no logra combatir ese “problema” como estaba previsto. (Delgado De Cantú, 1996, p. 382)

Por su parte, en la Cámara de Diputados la ley tiene mayor impacto por la presencia de la oposición. En esta ocasión, la cámara baja tiene 296 representantes del PRI por el voto de mayoría relativa, el PAN obtiene 4 por mayoría relativa (uninominales) y 39 por representación plurinomial o proporcional, en tanto que los partidos minoritarios se ven beneficiados gracias al principio de representación proporcional; por ejemplo, el Partido Comunista Mexicano (PCM) obtiene 18 diputaciones; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) 12; el Partido Popular Socialista (PPS), 11, en tanto que el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM) logran su registro y se hacen acreedores a 10 diputaciones cada uno (Delgado De Cantú, 1996, p. 382). De esta manera, la Cámara de Diputados queda integrada por un total de 400 diputados.

A partir de la década de 1980 la composición heterogénea del Congreso se vuelve una constante y para limitar el crecimiento de la oposición, en los primeros años de esa década la LFOPPE sufre dos reformas importantes. La primera en 1980 cuando se le exige a los partidos nombrar representantes propietarios y suplentes en las mesas directivas de casilla. La segunda reforma se lleva a cabo en 1982 para modificar las circunstancias por las cuales un partido político puede perder su registro. La ley original estipula que si en tres elecciones federales consecutivas un partido político no obtiene el 1.5% de la votación nacional entonces pierde el registro, en tanto que la reforma de 1982 determina que un partido político puede

perder su registro definitivo si no obtiene ese porcentaje en la elección nacional previa. (Delgado De Cantú, 1996, p. 382)

En las elecciones de 1982 Miguel De la Madrid gana la presidencia y su partido político (PRI) obtiene 299 curules de mayoría relativa; el PAN, 1 de mayoría relativa y 50 de representación proporcional. En esa elección, como tercera fuerza política se posiciona el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), conformado por el Partido Comunista Mexicano y otras asociaciones de izquierda y obtiene 17 curules de representación proporcional, el PST consiguió 11 asientos por representación proporcional, y el PPS 10. Los partidos que no logran obtener el porcentaje requerido para asegurar su permanencia son el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Social Demócrata (PSD). Aunque el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) consigue su registro, pero no obtiene ninguna curul en el Congreso. Finalmente, el Partido Demócrata Mexicano (PDM) gana 12 curules por la vía de la representación proporcional. (Delgado De Cantú, 1996, p. 387). Con base en estos números, puede decirse que la composición del congreso para la LII legislatura es más plural.

La LFOPPE sufre cambios en 1986. Aunque deja intactos los lineamientos de las elecciones para presidente y senadores, sí introduce cambios que se relacionan con la composición de la Cámara de Diputados. Se aumenta el número de representantes de la Cámara Baja a 500 diputados, de los cuales, 300 deben ser electos por mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Con ello se acrecienta la oportunidad de que partidos opositores tengan mayor injerencia en la Cámara de Diputados. (Delgado De Cantú, 1996, p. 424)

La reforma electoral de 1986 establece que ningún partido político debe obtener la mayoría absoluta, pero al mismo tiempo, le otorga al partido mayoritario tantos votos como sea necesario para que tenga la mitad más uno del total de diputados en la Cámara, con lo cual el PRI asegura su predominio. (Delgado De Cantú, 1996, pp. 424-425)

Otra novedad de la reforma de 1986 tiene que ver con las boletas electorales. A partir de ese momento, la boleta electoral debe contener la elección de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional. Con ello se pretende evitar confusión entre los votantes acerca del uso de dos boletas distintas para la elección de diputados, tal como sucede en la elección de 1985. Por último, la reforma de 1986 cambia el proceso de calendarización para las elecciones de la Cámara de Senadores, la cual se renovará por mitad cada tres años. (Delgado De Cantú, 1996, p. 425)

La reforma de 1986 también abarca el rubro del financiamiento. Se extiende la prerrogativa para que los partidos políticos tengan acceso al financiamiento para sus candidaturas. Ahora, el monto de los recursos financieros es proporcional al número de votos y el número de diputados obtenidos en la elección inmediata anterior.

Por último, debe rescatarse el poder que le otorga la reforma de 1986 al Poder Judicial en cuanto a las elecciones se refiere. Esta reforma crea al Tribunal de lo Contencioso Electoral cuya tarea consiste en solucionar las demandas y apelaciones surgidas durante el proceso electoral. Según la propuesta del ejecutivo, el Congreso debe elegir a los nueve magistrados que conforman al Tribunal, a propuesta de los partidos políticos. El conjunto de esas medidas le resta fuerza a la Comisión Federal Electoral, subordinada a la Secretaría de Gobernación. (Delgado De Cantú, 1996, p. 425)

Para Gloria M. Delgado, la reforma electoral de Miguel De la Madrid significa un “esfuerzo para alentar la participación electoral tanto a nivel federal como local”, y dotar de mayor credibilidad a los procesos electorales, respetando la demanda de democratización del país y pluralidad entre partidos. (Delgado De Cantú, 1996, p. 425)

2.5.2.2 La crisis de legitimidad y el proceso de renovación

Según Delgado de Cantú, la crisis económica que ha afectado al país durante los tres sexenios anteriores (Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel De la Madrid)

es uno de los factores que ha incidido en el rechazo social hacia el gobierno y su partido. En forma paralela, lo que se ha visto es una mayor aceptación hacia otros institutos políticos. (Delgado De Cantú, 1996, p. 428) En este sentido, el PAN comienza a ser visto como una alternativa real en la contienda político-electoral, así lo demuestran sus victorias electorales en el norte del país²⁵.

La pérdida de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional también puede explicarse por su fractura interna. La primera ruptura interna importante se presenta poco antes de las elecciones de 1988. En forma previa a este acontecimiento el partido se fragmenta en dos grandes grupos, uno integrado por el ala más conservadora del PRI y, el otro, ubicado a la izquierda, liderada principalmente por Porfirio Muñoz Ledo (expresidente del PRI) y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (exgobernador de Michoacán e hijo del expresidente Lázaro Cárdenas). A este grupo se le conoce como la “Corriente Democrática” y demanda la creación de mecanismos democráticos para la competencia en el proceso de selección interna de los candidatos, así como transparencia en el proceso electoral de las elecciones presidenciales. (Delgado De Cantú, 1996, pp. 428-429)

Después de algunos intentos del PRI por “legitimar” su proceder, el 4 de octubre de 1987 el Revolucionario Institucional hace del conocimiento público que Carlos Salinas de Gortari, entonces secretario de Programación y Presupuesto, es su candidato presidencial. Esta elección no fue aceptada por los miembros de la Corriente Democrática quienes deciden abandonar las filas del partido para elegir a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial. (Delgado De Cantú, 1996, p. 429)

²⁵ Los avances del panismo en el norte del país, los podemos entender con el artículo *El Partido Acción Nacional y la democracia cristiana* de Tania Hernández, señala la autora que los primeros triunfos que obtuvo el PAN se dan a raíz de la reforma de 1977 cuando se le permite a los partidos unirse a “organizaciones extranjeras”, además del apoyo de grupos eclesiásticos en el norte del país, ligados, directamente a grupos empresariales. Pero lo que permitió que legisladores llegaran al Congreso en los ochentas fue la crítica de “obispos norteros” que atacaron duramente las crisis de 1976 y 1982, y al sistema político, señalando que el PAN sería una solución ante estos síntomas. Véase en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000100005

2.5.3 El clima político de tensión del presidencialismo (1988-1994)

La elección presidencial de 1988 se desarrolla en un clima de tensión marcado por los conflictos internos del PRI y el surgimiento del liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas.

Según los resultados oficiales, en la jornada electoral del 6 de julio gana la presidencia de la República Mexicana Carlos Salinas de Gortari con 50.36% de la votación y el abstencionismo representa 49.72%. Cuauhtémoc Cárdenas obtiene 31.12% de la votación, aspecto destacable si se considera que se trata de un candidato de oposición y, además, de izquierda; por su parte, el candidato panista, obtiene 17.06%. (Delgado De Cantú, 1996, pp. 432-433)

Tras la elección, la Cámara de Diputados queda distribuida así: el PRI obtiene 249 curules; el PAN, 31; PARM, 5; y la "Alianza Cardenista, 15". Por su parte, en la Cámara de Senadores el PRI gana 60 curules; el PFCRN, 4. (Delgado De Cantú, 1996, pp. 432-433)

Aunque oficialmente gana el PRI, la elección de 1988 demuestra que la oposición que se gesta al interior del Revolucionario Institucional logra desafiar al sistema, poniendo en duda la legitimidad de las elecciones y el triunfo del candidato del gobierno. (Peschard, 2013, p. 273)

La mayor presencia de la oposición en el Congreso permite que las propuestas del Ejecutivo Federal se vean entorpecidas y sus poderes metaconstitucionales disminuidos. Ello se refleja en el protocolario "acto presidencial", que consiste en dar lectura al informe de gobierno. Durante el VI Informe de Gobierno²⁶ de Miguel De la Madrid, el primero de septiembre de 1988, los diputados de la oposición interrumpen la sesión y el presidente se ve obligado a detener su lectura en doce ocasiones (Delgado De Cantú, 1996, p. 432)

²⁶ Con referencia a la interrupción del VI informe de gobierno de Miguel De la Madrid, podemos ver un pequeño fragmento del suceso en https://www.youtube.com/watch?v=8SE4hvUoZ_4

Jaqueline Peschard, doctora en Ciencias Sociales, sostiene que durante el año 1989 la oposición critica duramente al gobierno, tachándolo de incompetente ante los procesos electorales porque las elecciones de 1988 no son vigiladas por la oposición ni por la sociedad. (Peschard, 2013, p. 273)

Para evitar el cuestionamiento a los procesos electorales, así como a las instituciones encargadas de regular los procesos electorales, en 1990 se aprueba una nueva reforma electoral. Entre las modificaciones destacan las siguientes: a) asciende a cien el número de integrantes, entre diputados y senadores, de los colegios electorales, b) se dota al Tribunal Federal Electoral un pleno de cinco salas regionales para atender de plena jurisprudencia casos de su competencia, pero con la restricción de que las resoluciones pueden ser modificadas por las “dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio Electoral”, c) se aprueba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE²⁷) y, por consiguiente, se permite la creación de un órgano autónomo, permanente y con personalidad jurídica denominado Instituto Federal Electoral (IFE), encargado de organizar las elecciones. (Delgado De Cantú, 1996, p. 476)

Para Peschard, la creación del IFE pretende dotar de certeza y transparencia a los procesos electorales, sin embargo, el uso del dinero dificulta la plena equidad en los “medios de comunicación”. (Peschard, 2013, pp. 273-274) En algún sentido, el problema del financiamiento se aborda en la reforma de septiembre de 1993 de tal manera que ahora se puede fiscalizar el gasto de los partidos políticos.

2.5.3.1 Democracia selectiva

Es durante los años 80 cuando se afianza la descentralización del poder político. Muestra de ello son los triunfos de la oposición en los ámbitos estatal y municipal. En 1989, por primera vez el Revolucionario Institucional pierde una gubernatura. Se

²⁷ Fue aprobado en 1990 “por cinco de las seis fracciones parlamentarias”, solo el PRD no voto a favor de su aprobación. El COFIPE “conservó el sistema autocalificación”, pero con la novedad de que le permitió mayor facultad al Tribunal Federal Electoral de llevar casos de su competencia, pero a las “formalidades establecidas en la ley no permitieron una amplia adjudicación de los casos”. Solo se mantuvo en los casos estatales pero no gubernamentales. (García Bartolo, 2011, p. 82)

trata del caso de Baja California donde obtiene el triunfo Ernesto Ruffo Appel, del Partido Acción Nacional. (Delgado De Cantú, 1996, p. 482) Pese a que en estos años, el presidente Salinas se pronuncia a favor de una competencia por las gubernaturas, en realidad lo que se nota es una aprobación cuando se trata de triunfos del PAN, pero no cuando provienen del frente cardenista. En forma paralela, las gubernaturas donde el partido oficial obtiene el triunfo son duramente criticadas por los procedimientos electorales, incluso, en algunos casos, se obliga a renunciar a gobernadores electos, para sustituirlos por gobiernos interinos²⁸. Ante los constantes cuestionamientos, el PRI se ve obligado a reestructurarse. Como parte de estos cambios, Carlos Salinas opta por una apertura democrática que responda satisfactoriamente a la “pluralidad de ideas”, y una forma de hacerlo es a través de una reforma electoral que permita el equilibrio entre partidos políticos. (Delgado De Cantú, 1996, pp. 482-483)

2.5.3.2 Ensombrecimiento del panorama político

Pese a que el gobierno de Salinas de Gortari promueve una serie de reformas electorales en aras de fortalecer a los partidos de oposición, continúa la tradición de sus antecesores: nombrar a su sucesor presidencial. De los siete candidatos que se tienen contemplados, dos resulta finalistas. Se trata del entonces regente de la Ciudad de México, Manuel Camacho Solís y el expresidente del Revolucionario Institucional, Luis Donald Colosio. Es el 28 de noviembre de 1993 cuando Salinas de Gortari da a conocer públicamente a Luis Donald Colosio como candidato oficial a la presidencia. Como medida de protesta, Camacho Solís no se presenta a la protocolaria felicitación del candidato designado, rompiendo con ello la vieja tradición priista. (Delgado De Cantú, 1996, pp. 484-485)

²⁸ Víctor Alejandro Espinoza Valle y Ana Claudia Coutigno Ramírez mencionan que anteriormente un candidato del PAN había ganado la gubernatura de Chihuahua 1986, sin embargo, se cometió fraude electoral para imponer a un candidato del PRI, a lo que más tarde se criticó duramente al gobierno cuando tomó posesión de la gubernatura Ernesto Ruffo Appel . (Espinoza Valle & Coutigno Ramírez, 2002, p. 197)

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática elige como su candidato presidencial a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien es apoyado por otros partidos de izquierda. (Delgado De Cantú, 1996, p. 486)

2.5.3.3 La sucesión presidencial de 1994

El año de 1994 inicia con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, suceso que opaca el proceso electoral de ese año. Como parte de la intención de legitimar el quehacer del Revolucionario Institucional, Colosio se compromete a fortalecer el sistema federalista. En este sentido, durante un discurso que proclama con motivo del 65 aniversario del PRI se compromete a: 1) reformar el poder para acabar con el presidencialismo, 2) respetar y hacer real el federalismo y 3) establecer una nueva relación entre el PRI y el gobierno; entre otras. (Delgado De Cantú, 1996, p. 495)

De acuerdo con Delgado De Cantú, ante la posibilidad de elecciones inequitativas, la oposición suscribe un documento denominado “Acuerdo para la paz, la justicia y la democracia”, que presenta ante la Secretaría de Gobernación. Su propósito es exigir garantías de equidad y transparencia en las próximas elecciones. (Delgado De Cantú, 1996, p. 493)

Como respuesta a la petición de la oposición, Carlos Salinas aprueba el 23 de marzo de 1994 la reforma al artículo 41 constitucional para reforzar la autonomía de los órganos electorales ante los procesos electorales (siendo la tercera vez que se reformaba en el sexenio). (Delgado De Cantú, 1996, p. 495) Pero, en forma paralela al análisis y aprobación de la reforma electoral en el Congreso, Luis Donaldo Colosio es asesinado durante un mitin de campaña en Lomas Taurinas, colonia de la ciudad de Tijuana, Baja California. (Delgado De Cantú, 1996, p. 495) La muerte de Colosio agrava la crisis de representación política en México.

Tras el deceso de Colosio, Ernesto Zedillo Ponce de León es designado como nuevo candidato a la presidencia. Es importante mencionar que esta designación es producto de una reunión entre gobernadores, representantes del partido y el entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari. (Delgado De Cantú, 1996, p. 496)

Esto quiere decir que la designación del nuevo candidato no recae únicamente en Salinas de Gortari, en calidad de presidente de la República, sino en su partido político.

El resultado de la elección de julio de 1994 favorece al PRI con 48.8%, el PAN se convierte en la segunda fuerza política con 25.9%, mientras que el PRD ocupa la tercera fuerza política con 16.6%. (Delgado De Cantú, 1996, p. 500)

A diferencia de la elección federal anterior, en 1994 el porcentaje de participación fue relativamente significativo pues de las personas inscritas en el padrón electoral, 75% participó en los comicios.

En síntesis, el proceso de reformas electorales se agudiza por las constantes demandas sociales que aquejan al país. El año de 1994 demostró el conflicto de representación y el rechazo hacia el gobierno, pero el conflicto supero límites con el levantamiento del Ejército Zapatista en Chiapas y el asesinato del candidato a la presidencia, centrando una “inequidad en la competencia”, y de forma paralela, son las mismas autoridades electorales las que pronuncian una “oceánica disparidad en las condiciones de la competencia”. (Peschard, 2013, p. 274)

2.5.4 La transición del presidencialismo mexicano (1994-2000)

Según Jaqueline Peschard, con el afán de construir acuerdos políticos, durante el gobierno de Ernesto Zedillo se elabora una reforma electoral denominada como la “definitiva”, porque pretende cumplir con estándares internacionales e intenta dar solución a los problemas de representación en el país. (Peschard, 2013, p. 274)

La reforma electoral de 1996 resulta ser la más profunda de todas las anteriores porque modifica la representación de la Cámara de Diputados y le pone límites a la primera fuerza política, la cual -según la nueva reforma- debe ocupar a lo sumo 300 (seleccionados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional) de los 500 escaños, lo que representa el 60% del total de la composición de la

Cámara de Diputados. Otro interesante cambio consiste en elevar el “umbral²⁹” de votos requeridos para que un partido pierda su registro, ahora se fija en 2%, a diferencia de 1.5% que estipula la ley anterior. (García Bartolo, 2011, p. 83)

Zedillo reforma el artículo 56 constitucional con relación al equilibrio de la Cámara de Senadores. A partir de este momento, la Cámara Alta debe estar integrada por ciento veintiocho senadores, dos electos por cada entidad federativa y dos por el entonces Distrito Federal por el principio de mayoría relativa y uno electo por el principio de la primera minoría, en tanto que los treinta y dos faltantes deben ser elegidos bajo el principio de representación proporcional, “mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional”. (CPEUM, 1996) Al igual que con la Cámara de Diputados, se determina que el umbral para la asignación de senadores es de 2% de la votación emitida a nivel nacional”. (García Bartolo, 2011, p. 84)

La reforma reconoce a los partidos políticos como una “figura de agrupación política nacional”. Con este cambio se permite la creación de nuevos partidos políticos siempre y cuando puedan demostrar que tienen un “mínimo de cinco mil asociados”, además de obtener el 2% de la votación nacional, en por lo menos 20 de las 36 entidades federativas para no perder su registro. (García Bartolo, 2011, p. 84)

La reforma electoral también reconoce la acción de inconstitucionalidad en materia de justicia electoral a nivel federal y local. Además de que permite que los partidos políticos sean considerados como los “únicos sujetos facultados” para promover las acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además de iniciar con procesos de impugnación para garantizar la “protección de los derechos electorales y los de carácter público asociados”. (García Bartolo, 2011, pp. 84-85)

²⁹ La Red de Conocimientos Electorales (ace), define al umbral como “el mínimo nivel de votación que requiere un partido para obtener representación parlamentaria, el cual puede ser fijado de manera legal (formal) o simplemente matemática (efectivo).” Además de que puede resultar como un resultado secundario debido a la disputa por los escaños de un partido o candidatos considerando el sistema y la ley que los rija, por ejemplo, el sistema de representación proporcional. Véase en <http://aceproject.org/main/espanol/es/esg01.htm>

La reforma de 1996 se pone a prueba en las elecciones de 1997 y los resultados demuestran que la composición del Congreso de la Unión es más plural. En la Legislatura LVII, vigente entre 1997 y 2000 los partidos pierden el monopolio del poder. La diversidad política también se presenta en la Cámara de Senadores donde el PRI conquista 77 curules; el PAN, 33; PRD, 16; PT, 1 y PVEM 1. Se trata de una composición más plural en comparación con las legislaturas anteriores, donde únicamente tres partidos integran la Cámara Alta (PRI, PAN y PRD). Es también en este año cuando el PRI pierde el gobierno de la Ciudad de México (Peschard, 2013, p. 275)

El cariz democrático que viene adquiriendo el sistema presidencialista mexicano a partir de la reforma electoral de 1977 se consolida en la elección del año 2000 cuando, por primera vez desde el nacimiento del PNR, se da la alternancia en la presidencia de la República Mexicana. En este sentido, varios estudiosos de la política nacional coinciden en el avance democrático de nuestro país. Al respecto, el politólogo José Woldenberg, considera que las elecciones del año 2000 significan un cambio notorio en la vida democrática de nuestro país pues a la jornada electoral se presentan cuatro decenas de millones de votantes, y las alternativas políticas son fuertes, “claramente definidas, atractivas, conocidas y expuestas durante meses a los ojos de los ciudadanos”. (Woldenberg K., s.f., p. 20)

Según datos del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), en la elección presidencial del año 2000, la Alianza por el cambio, conformada por el PAN y el PVEM, obtiene 42.52% de los votos; el PRI, 36.11%; la Alianza por México (PRD, PT, PST), 16.64%; el PCD, 0.55%; el PARM, el 0.42%; el DSPPN (Democracia Social Partido Político Nacional), el 1.58%. (IFE, 2000)

En la elección del año 2000, en la Cámara de Diputados el PAN obtiene 206 curules; PRI, 211; PRD, 50; PT, 7; PVEM, 17; PCD, 4; PSN, y PAS, 2. (Woldenberg K., s.f., p. 30)

Por su parte, la Cámara de Senadores queda integrada por 128 miembros. De ellos, 60 son del PRI; 46, PAN; 15, PRD; 1, PT; 5, PVEM; y 1, PCD. (Woldenberg K., s.f.,

p. 30) De tal manera que expone el respeto al principio de pluralidad que la reforma electoral de 1996 había propuesto.

Estos resultados demuestran que ningún partido consigue la mayoría absoluta en las Cámaras y con ello se garantiza un equilibrio en la competencia electoral y, al mismo tiempo, se consigue el principio de pesos y contrapesos entre las distintas fuerzas políticas, evitando con ello la concentración del poder político en manos del poder ejecutivo. (Peschard, 2013, p. 275)

Durante esta elección, participa 60 por ciento de la población inscrita en el padrón electoral. Según Víctor Alejandro Espinoza Valle, muchos de los votantes que no ejercen su voto se debe a la falta de actualización del padrón electoral (Espinoza Valle & Coutigno Ramírez, 2002, p. 198)

A modo de síntesis, puede decirse que las reformas implementadas desde 1977 han sido cruciales en la transición democrática de nuestro país, dando paso de un régimen autoritario a uno democrático. Muestra de ello es la mayor presencia de la oposición en el Congreso de la Unión, así como la descentralización del poder político en manos del ejecutivo federal. Con todo esto, puede hablarse de una reconfiguración del sistema presidencialista mexicano.

2.5.4.1 Los ideales del gobierno de la transición

Según el catedrático Javier Garciadiego (en el libro *Ideas del cambio democrático en México*, escrito en 2006), antes de la alternancia de la presidencia, en México lo que prevalece es un desequilibrio de poderes debido a las prácticas que el sistema presidencial adopta en decenios anteriores. Según este autor, la aplicación de la Constitución no se realiza con “cabalidad” durante 73 años. En cuanto a los poderes de la Unión lo que existe es su supeditación con respecto al poder ejecutivo. En este sentido, para Garciadiego, el Ejecutivo Federal ejerce un poder “por encima de las facultades constitucionales”, mientras que el Legislativo se mantiene en constantes disputas por el poder y en algunos casos es capaz de intervenir en la correlación de fuerzas a tal grado que consigue neutralizar la fuerza del presidente. Por su parte, el Judicial se encuentra en una situación de marginalidad. En conclusión, a partir de

los planteamientos de Garciadiego, “el equilibrio y el respeto entre los poderes federales [...] seguía siendo un viejo anhelo que parecía inalcanzable en la historia mexicana.” (Fox Quesada, 2006, pp. 9-10) Sin embargo, –según Javier Garciadiego– con la llegada de Vicente Fox a la presidencia, se consigue arribar a una verdadera “alternancia política” en el país, que da impulso a la descentralización de los poderes de la Unión. (Fox Quesada, 2006, p. 11)

2.5.4.2 La División de Poderes en el gobierno de la transición

Tras asumir la presidencia, Vicente Fox manifiesta su intención de respetar la división de poderes y acelerar la descentralización del poder político. En este sentido, en *Ideas del cambio democrático en México*, Vicente Fox argumenta que el gobierno de la transición democrática opta por establecer los límites pertinentes entre los poderes y con ello permitir su cuestionamiento y la protección de los procesos de descentralización. También propone una nueva estructuración de los Poderes de la Unión evitando prácticas autoritarias como sucede durante los gobiernos anteriores.

Durante su gestión, Fox Quesada sostiene que la división de poderes debe ajustarse a la normativa legal y a la independencia entre poderes. Al referirse a la separación de poderes, Fox Quesada sostiene que: a) el poder Ejecutivo deberá ajustar a las facultades que pugne la Constitución, eliminando los poderes metaconstitucionales propias de los gobiernos del PRI; b) el poder Legislativo asume sus responsabilidades y debe actuar con plena libertad sin imposición por parte del Ejecutivo Federal; c) para el pleno ejercicio de sus funciones al poder Judicial se le dota de independencia y fortalecimiento en su ordenamiento jurídico, para poder garantizar “decisiones profundas y trascendentes”, así, todos quedan sujetos a la “obediencia y sometimiento de sus mandatos”; y cuyo objetivo consiste en dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de jueces “imparciales, expertos, independientes” y con un compromiso ético y social. (Fox Quesada, 2006, pp. 34-35)

Una forma de apreciar la descentralización del poder político durante la administración foxista consiste en analizar el porcentaje de iniciativas presentadas por el presidente de la República ante el Congreso. Según la Secretaría de Gobernación, durante el sexenio de Fox, se aprueban 74.70% de las iniciativas presentadas por el presidente ante el Congreso, mientras que, 16.87% son desechadas; quedan Pendientes por Comisión 7.83%; y el 0.60% quedan con Dictamen. (SIL & Secretaría de Gobernación, 2006)

Pese al compromiso de Fox Quesada, Garciadiego sostiene que al término del sexenio foxista, México se dirige con un equilibrio de Poderes, según él, el Ejecutivo se ajustó a los ordenamientos jurídicos, el legislativo hizo “valer sus facultades” y en cuanto al judicial se le permitió definir en “última instancia lo que habrá de hacerse cuando existen controversias entre los otros dos poderes”. (Fox Quesada, 2006, p. 10)

Con la argumentación presentada pasamos a presentar un caso donde es observable la reconfiguración del presidencialismo y las atribuciones de sus facultades de cada uno de los Poderes de la Unión. En el siguiente capítulo se estudia la supuesta reconfiguración del sistema presidencialista mexicano y, con ello, de la correlación de fuerzas entre los tres poderes. Para ello, el análisis se centra en el debate y disputa en que se enfrenta el ejecutivo, legislativo y judicial en torno al caso del Presupuesto de Egresos de la Federación para Ejercicio Fiscal de 2005.

3 Capítulo III

El caso del Presupuesto de Egresos para la Federación en 2005

En el presente capítulo se estudia la relación entre los tres poderes de la unión en el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación para Ejercicio Fiscal de 2005, bajo el marco constitucional.

La composición de la Cámara de Diputados de la legislatura LIX, correspondiente al periodo 2003-2006, es plural. Ello se refleja en la presentación y aceptación de las iniciativas aprobadas por el Congreso de la Unión, así como en la oposición clara de asuntos del Ejecutivo frente al Legislativo.

Como se muestra en capítulos anteriores, las reformas político-electorales, sobre todo las que son aprobadas en los años 80 y 90, permiten que los poderes legislativo y judicial ejecuten las facultades que la ley les otorga, mermando con ello el poder del ejecutivo federal. Como parte de estos cambios, se da la alternancia en el poder en el año 2000. Como sostiene José Woldenberg, en ese año, México alcanza la democracia electoral y la transición se da en forma pacífica, fortaleciendo con ello el federalismo mexicano.

La división de poderes que vive México a raíz de la alternancia es tal que en el año 2005 se presenta un proceso de controversia constitucional que permite que los poderes de la Unión se vean envueltos en una discusión de facultades constitucionales en torno a la aprobación del presupuesto de egresos de la federación.

Para realizar el análisis de la confrontación entre los tres poderes de la unión, la investigación se apoya en la descripción cronológica del Dr. Jorge González Chávez, Coordinador del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados y que fue retomada por el informe *Rechazo del Veto al Presupuesto de Egresos de 2005, desarrollo cronológico de su tratamiento (diciembre 2004 a febrero 2005)*. Además de consultar la sentencia emitida por la Suprema Corte en resolución del caso.

El caso puede analizarse a través de tres vertientes: por fuerzas políticas, por establecimiento de facultades constitucionales y por el ejercicio del poder entre los Poderes de la Unión. El abordaje de estas vertientes está íntimamente relacionado con preguntas como: ¿qué es el presupuesto de egresos?, ¿a quién le corresponde elaborarlo?, ¿cuál es el actuar de los poderes frente a la controversia constitucional? La respuesta a estas preguntas puede ayudar a responder, al mismo tiempo, la pregunta que guía la investigación: *¿El papel que desempeñó cada uno de los tres poderes de la Unión en el caso de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005, se llevó a cabo bajo el diseño institucional y con ello se incidió en la reconfiguración del sistema presidencialista mexicano?* Para responder las preguntas que se plantean arriba, a continuación, se presentan algunos apartados estructurados en forma de temáticas.

3.1 El Presupuesto de Egresos de la Federación

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) hace alusión al presupuesto que el gobierno federal debe gastar en sectores como educación, seguridad social, cultura, distribución en las entidades federativas, entre otras áreas específicas. Según el Sistema de Información Legislativa (SIL), el Presupuesto de Egresos de la Federación es un:

“documento de política pública elaborado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el que se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes, de los organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.”
(Legislativa, s.f.)

Aunque la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación es atribución del ejecutivo federal, este poder debe presentarlo ante la Cámara de Diputados para su aprobación porque es la única instancia que puede aprobarlo, aunque la *Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* estipula que deben cumplirse con ciertas fechas establecidas para su aprobación y publicación.

En las constituciones de 1824 y 1857 el poder legislativo no tenía injerencia alguna en la aprobación del presupuesto de egresos, sin embargo, con la promulgación de la constitución política de 1917 la tarea de aprobación anual del presupuesto recayó en facultad de la Cámara de Diputados como un contrapeso de poder frente a las Iniciativas de Egresos que ejerce presidente. De tal manera que la tarea actual de la Cámara de Diputados es aprobar, revisar y aportar las contribuciones necesarias al Presupuesto que así considere.

En materia de sustento jurídico podemos señalar que el Presupuesto de Egresos de la Federación se elabora con base en los artículos 73 (fracciones VII, XXIX), 74 (fracción IV) y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Hay que destacar que a pesar de que son facultades del poder legislativo, el presidente juega un papel clave en la elaboración del proceso y puede tomar parte de la aprobación, siempre y cuando la Cámara Baja lo amerite.

Con respecto al procedimiento de aprobación del presupuesto de egresos, debe ser aprobado con base en el artículo 74, fracción IV³⁰, donde establece que el presupuesto de la federación deberá ser aprobado con previo examen y discusión por el Congreso (Cámara de Diputados), quien posteriormente lo hará llegar al ejecutivo para realizar algunas recomendaciones o correcciones para su plena aprobación. En caso de no existir corrección alguna o sugerencia por parte del ejecutivo se considera como aprobado y pasará a la Cámara de origen para su aprobación, a continuación se enviará nuevamente al presidente para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

³⁰ A partir de su creación en 1917, la fracción IV se ha ido reformando para colocar restricciones a las intromisiones que el Ejecutivo pudiera hacer en la presentación de Iniciativas de Egresos que se añaden a los proyectos presupuestales. De las reformas más importantes, en este sentido, encontramos la de 1977 que cambia el texto original por completo y aumenta la revisión de la Cuenta Pública y el análisis de partidas presupuestales (permitiendo al mismo tiempo, poder crear o eliminar partidas que así se requiera). La subsecuente de 1982 que le permite al Ejecutivo realizar y presentar Iniciativas de leyes de Ingresos y la presentación de proyectos presupuestales a más tardar el 15 de noviembre y en los casos de cambio de administración, podrá presentarlos hasta el 15 de diciembre. Mientras que la reforma de 1999 permitió que la Cámara de Diputados deberá revisar la Cuenta Pública para modificar partidas presupuestales con el apoyo de la entidad federativa de fiscalización de la federación.

En la administración del expresidente Vicente Fox Quesada se reforma la fracción IV; con publicación del día 30 de julio de 2004, el cambio de la redacción modifica los tres primeros párrafos.

Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su cargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre. (CPEUM, 2004)

En la cita es observable que, el primer párrafo coloca una restricción de revisión previamente, esto quiere decir, que pasará por una revisión de la Cámara de origen y las partidas presupuestales se aceptaran con base en la revisión de la Cuenta Pública; el segundo párrafo, establece la entrega del Proyecto de Presupuesto tendrá como fecha límite hasta el día 8 de septiembre y la fecha máxima que la Cámara de Diputados tendrá para aprobar el presupuesto será el día 15 de noviembre, además de especificar en el siguiente párrafo que en referencia al cambio de administración, el Proyecto y las Iniciativas de Ley de Ingresos a se deben entregar más tardar el 15 de diciembre.

Las reformas realizadas a la fracción IV del artículo 74 constitucional ha sufrido cambios y restricciones para formar contrapesos de poder entre el Presidente de la República y la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Sin embargo, la disputa entre facultades trastoca ámbitos del legislativo, en este sentido, el Ejecutivo Federal posee la facultad del veto que utiliza de manera auxiliar ante las decisiones del legislativo y en este caso ante las propuestas de modificación que elabore.

3.2 La intromisión del Ejecutivo en la aprobación del Presupuesto

La discusión principal que presenta el Presupuesto de Egresos de la Federación es en quién recae la elaboración y aprobación, si en el legislativo o en el ejecutivo. La disputa se mantiene vigente debido a la facultad de veto que posee el presidente.

En México la facultad del vetar leyes es una característica legislativa, exclusiva de la Cámara de Diputados, aunque, a partir de la constitución de 1917 se atribuyó al presidente mexicano interferir en el proceso de rechazar leyes, y a este proceso se le conoce como Veto. Según Jorge Carpizo, define al veto como una figura jurídica y cuyo significado consiste en la “acción de prohibir”. (Carpizo, 1987, p. 85)

Además, sostiene Carpizo, el veto tiene la finalidad de: *a)* evitar la precipitación del proceso legislativo, tratando de impedir los vicios en la ley; *b)* ser un mecanismo de defensa frente la imposición o invasión del legislativo; y *c)* suministrar responsabilidades al Poder Ejecutivo sobre los procesos legislativos³¹.

La facultad de veto jurídicamente está expresada en el artículo 72 constitucional. A pesar de ser una facultad legislativa en los incisos B y C se le permite al presidente participar en los asuntos del Congreso; además de poder realizar correcciones y observaciones a la ley.

³¹ Los elementos que Carpizo considera refieren la importancia del veto para el presidente mexicano y señala que esta facultad retoma la constitución de Cádiz. Sin embargo, la constitución de 1824 ordenaba que los proyectos de ley pasaran a manos del presidente quien tenía que hacerle observaciones en diez días. “Si el presidente devolvía un proyecto dentro de esos diez días, éste se discutía de nuevo en las dos cámaras”, luego para que se le devolviera debía aprobarse por las dos terceras partes de la legislatura presente. (Carpizo, 1987, p. 85)

El artículo 72 (desde su creación en 1917 sólo fue modificado en 1923 para cambiar la redacción del Inciso I³², sin embargo, se ha respetado la redacción original) señalando:

Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. (Tena Ramírez, 2017, p. 843)

El artículo constitucional refiere a la forma de discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos que se realicen, pero también refiere a la discusión sucesiva de ambas Cámaras, es decir, resulta una discusión e implementación de un asunto bicameral.

En el inciso A se establece, si un proyecto pasa a otra Cámara distinta a la de origen y es aprobado, “se remitirá al Ejecutivo” para realizar observaciones y en dado caso que no las hubiese, “lo publicará inmediatamente”.(Tena Ramírez, 2017, p. 843) Mientras, el inciso B y C se establecen que:

B) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez

³² La reforma del artículo 72 constitucional en el inciso I: “El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. (CPEUM, reformas por artículo, 1923)

a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. (Tena Ramírez, 2017, p. 843)

Jorge Carpizo elabora un análisis con referencia a la facultad de veto presidencial, argumenta que conforme al inciso b), “el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el congreso”, teniendo un margen de “diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió”. (Carpizo, 1987, p. 85) También, es observable un veto de bolsillo, por el tiempo que determina la ley es similar al veto utilizado por el presidente estadounidense, de manera que, al no elaborar correcciones u observaciones a la ley, trascurrido el periodo queda aprobada la ley. (Carpizo, 1987, pp. 90-91)

Por su parte el inciso c) -el mismo autor menciona- que “si un proyecto vetado es confirmado [...], por las dos terceras partes del número total de votos, entonces ese proyecto se convierte en ley.” Indica Carpizo que aquí hay un problema de redacción porque no especifica si se puede vetar una ley (por parte del Congreso) con las dos terceras partes de la legislatura o de los presentes ese día. (Carpizo, 1987, p. 88) Caemos en discrepancia porque también el inciso c) habla del total de votos, entonces podemos decir que esto no es claro y que puede usarse a interpretación, y de cierta forma, utilizarse con ventaja.

Jorge Carpizo, cuestiona, el veto “no ha jugado su papel que tiene reservado en el procedimiento legislativo”, desafortunadamente en México el presidente es quien legisla y el derecho de veto que ejerce el Legislativo se limita a los proyectos de reforma que sin ser de mayor importancia realiza el presidente. (Carpizo, 1987, p. 89)

Las bases jurídicas que anteriormente se presentaron sirven como una guía para el análisis del caso porque especificamos las limitantes y los alcances que tienen los Poderes en ciertos rubros como lo es el Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.3 El caso del Presupuesto de Egresos de 2005

De acuerdo al documento *Rechazo del veto al presupuesto de egresos de 2005*. “Desarrollo cronológico de su tratamiento (diciembre 2004 a febrero 2005)”, el Doctor Jorge González Chávez considera el caso como uno de los principales acontecimientos que enmarcaron a la política mexicana, debido a que el Ejecutivo Federal interpuso una “controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados”; cosa que no había ocurrido en los decenios anteriores y, por tal motivo, el acto fue reflejado como “una noticia importante en los medios de comunicación”. (González Chávez, 2005, p. 2)

3.3.1 Desarrollo de la controversia constitucional.

El día 14 de Diciembre de 2004 la Cámara de Diputados rechazó el derecho de veto que el Ejecutivo Federal realizó (con base al artículo 72 constitucional) al Presupuesto de Egresos de la Federación para Ejercicio Fiscal de 2005 (PEFEF 2005), bajo la argumentación del referido artículo 74 constitucional, fracción IV, que a su letra señala que es facultad exclusiva de la Cámara Baja “la aprobación anual del Presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificaciones al proyecto enviado por el Ejecutivo” (González Chávez, 2005, p. 7); de tal forma que, al no aceptar las correcciones impuestas por el Ejecutivo, éste está obligado a promulgarlo. En consecuencia del acto de la Cámara de Diputados; el entonces Presidente Vicente Fox Quesada presentó el día 21 del mismo mes y referido año ante los tribunales correspondientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) una controversia constitucional contra la Cámara de Diputados por el rechazo a las observaciones pertinentes al PEFEF 2005. De esta manera se le encomienda la tarea de intervención a la Suprema Corte para la resolución pronta de la controversia constitucional para su aplicación del Presupuesto en el mes de Enero de 2005. (González Chávez, 2005, pp. 7-9)

A pesar de presentar su demanda de controversia, el expresidente Vicente Fox en una rueda de prensa señaló que publicaría el Presupuesto para evitar problemas económicos pero que a través de la SCJN se encargaría de definir sobre que institución recae la responsabilidad de la “política económica y presupuestal en el

país”, y de esta manera poder demostrarle al Legislativo Federal que el recurso de controversia demuestra que “la Cámara de Diputados no reconoció el derecho constitucional del Presidente para hacer observaciones al presupuesto”, y la alteración de las partidas presupuestales que alteran “el Plan Nacional de Desarrollo y violentan la constitución” además de menoscabar el ejercicio de las funciones de gobierno. (González Chávez, 2005, p. 9)

En contraparte, los Senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) reprocharon los actos del Presidente al promover una controversia constitucional y afirmaron que el Poder Judicial le daría la razón a la Cámara de Diputados debido a que es competencia de la misma la aprobación anual del presupuesto. Mientras que, en la mesa directiva de la Cámara de Diputados el legislador priísta y presidente de la misma, Manlio Fabio Beltrones, recordó que un acto similar había sucedido en 1999, cuando Vicente Fox era candidato a la presidencia y acusaba al expresidente Ernesto Zedillo de ser un “necio” por no aceptar las modificaciones al presupuesto que la Cámara de Diputados había realizado y preciso: “Yo creo que estas expresiones del pasado no deben repetirse en el presente y mucho menos en el futuro”. (González Chávez, 2005, pp. 9-10)

Ante la problemática entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, se sumaron discrepancias entre gobernadores y el Presidente; disputas entre partidos, por un lado el Partido Acción Nacional (PAN) que apoyaba la decisión del Presidente, y por otro, las confrontaciones de los partidos integrados a la Cámara de Diputados, el PRI y el PRD que atacaron las acciones del primer mandatario. Además de la intervención de la sociedad civil por el generalizado “estancamiento económico y la falta de coherencia de los miembros del gabinete”. (González Chávez, 2005, p. 12)

El día 22 de diciembre del mismo año, la Suprema Corte aceptó³³ la “controversia constitucional promovida por el Ejecutivo Federal contra la Cámara de Diputados

³³ La aceptación de la controversia constitucional por parte de la SCJN provocó que la Cámara de Diputados realizara procedimientos jurídicos en contra de los ministros “Sergio Salvador Aguirre y José de Jesús Gudiño,

para impugnar los ajustes al presupuesto de Egresos 2005”, así como la congelación provisional de “diversas partidas presupuestales por un monto de 4 mil 195 millones de pesos” que el Ejecutivo había previsto. No obstante, el “constitucionalista Elisur Arteaga” consideró que la SCJN “cambia de criterio dependiendo de cuál sea una de las partes en conflicto y según los intereses políticos que estén en juego”. La aceptación de la controversia constitucional causó reacciones encontradas por parte de los integrantes del PAN ya que algunos miembros especificaron que el hecho no afectaría la estabilidad económica, por el contrario, gobernadores (surgidos del partido) señalaron que afectaría la economía y generaría “inestabilidad política” en el país. (González Chávez, 2005, pp. 12-13)

Las observaciones que primordialmente el Ejecutivo había realizado estaban centradas en la asignación de diversas partidas presupuestales destinadas al sector cultural del país, pero que según el Presidente Vicente Fox éstas jamás se habían respetado. Pero con base en el análisis del Dr. Jorge González Chávez, la aprobación del Presupuesto 2005 por parte de la Cámara de Diputados se hizo en conjunto con legisladores panistas, perredistas y priístas, y los rubros que el Presidente de la República había señalado en el sector cultural fueron aprobados por unanimidad con un respaldo de mil 214 millones de pesos. Pero después se hace la aclaración que la Suprema Corte especificó que el primer mandatario rechazó la ampliación de las partidas presupuestales destinadas a “la adquisición de equipo de refrigeración para el Centro Cultural y Turístico de Tijuana, A.C.; a la construcción de la Biblioteca Pública de la Universidad de Guadalajara; y a los fondos mixtos” (el cuál no especifica claramente). Por tanto, no existía congruencia en la afirmación del Presidente con la aprobación de partidas culturales ignoradas. (González Chávez, 2005, pp. 14-15)

quienes concedieron la suspensión del acto reclamado por el Ejecutivo Federal”, cuyo pronunciamiento lo realizó el presidente de la mesa directiva de la Cámara Baja, Manlio Fabio Beltrones. La argumentación de acusación consistió en la violación a la ley reglamentaria del artículo constitucional 105, fracción tercera, que señala que existen plazos para presentar las demandas y que en el periodo en que se elaboro tenía que estar en receso las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (González Chávez, 2005, p. 13)

Ante la aceptación de la controversia por parte de la SCJN, la Cámara Baja presentó el día 27 del mismo mes y año una “demanda de nulidad” contra el Presidente de la República por actos relacionados con la aprobación del paquete presupuestal de 2005, la argumentación que los diputados utilizaron para atacar a los ministros que integraron la Comisión de Enlace que permitió la entrada del recurso del Ejecutivo Federal “incurrieron en serias irregularidades, además de haber actuado con extraña celeridad”. Y la presentación de dos recursos *ad cautelum*³⁴, el primero, se interpuso un escrito donde desaprueban el “auto de admisión de la demanda, que realizaron los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Jesús Gudiño Pelayo”, y el segundo, un “recurso contra la suspensión del ejercicio de partidas por la Cámara de Diputados”. (González Chávez, 2005, p. 15) De esta forma los legisladores pretenden intentar conceder la suspensión de la intromisión del Ejecutivo Federal y prever una defensa ante un fallo en contra de la Cámara de Diputados.

Ante la defensa utilizada por los legisladores, podemos especificar que grupos parlamentarios del PRI y PT en la Cámara Baja acusaron al Secretario de Hacienda por utilizar un “mecanismo tramposo” para congelar partidas presupuestales³⁵ antes de presentar la controversia constitucional. De esta manera las bancadas “coincidían en que, con ello, aún si pierde la controversia ante la Corte, el Presidente no aplicará las partidas aprobadas por la Cámara que a él no le gustaron” y que, con ello, se prestaba más a conveniencia del Ejecutivo. Sin embargo, los legisladores se enfrentaron a un inconveniente, ya que en las leyes no existe ninguna sanción para poder castigar a un Secretario de Hacienda que aplica de manera correcta el ejercicio del presupuesto. (González Chávez, 2005, p. 17)

³⁴ *Ad cautelum*: término jurídico que significa **por precaución**.

³⁵ La decisión de la SCJN de admitir la suspensión de partidas presupuestales afectaría, según la Cámara de Diputados, proyectos de “infraestructura básica”, debido a que se enfocarían principalmente en el “desarrollo de los pueblos indígenas” y al pago de los “trabajadores braceros”, ya que esta cuestión presupuestal estaba destinada al “fondo del combate a la pobreza y de seguridad social”. (González Chávez, 2005, p. 17)

El día 7 de enero de 2005 la Suprema Corte rechazó los recursos de reclamación que presentó la Cámara Baja ya que no los consideró válidos. Ante este panorama, al día siguiente, el ministro Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia señaló:

“en mi óptica personal, como ministro instructor decidí que los incidentes de nulidad carecen de idoneidad, es decir, no son vías adecuadas para analizar la constitucionalidad de actos de la SCJN, en concreto, el acuerdo que yo he emitido es en esencia muy sencillo, consiste simplemente en decir: a través de un incidente de nulidad no se puede analizar la constitucionalidad ni la legalidad del acuerdo número 12/2004 del pleno de la SCJN” (González Chávez, 2005, p. 21)

A pesar de las aclaraciones que el Poder Judicial había especificado, la bancada del PRD, PRI y PT siguieron señalar que la SCJN al aceptar la controversia constitucional estaba apoyando al Presidente.

González Chávez menciona, a consecuencia de la controversia constitucional que propuso el Presidente Vicente Fox, a la Secretaria de Desarrollo Social se le fue congelado 800 millones de pesos y fue sustentado por Josefina Vázquez Mota (quien fue titular de esa dependencia en ese periodo). (González Chávez, 2005, p. 25) Entonces, podemos entender que la detención de partidas presupuestales por parte del Ejecutivo Federal también trastocó a gente de su propio partido y a su vez causó discrepancias entre sus mismas fuerzas.

El Poder Legislativo (en sus dos Cámaras) intentó crear una defensa en contra de la respuesta que emitiera la Suprema Corte, ya que, según ellos, “la finalidad es impedir que la SCJN emprenda acciones legislativas, porque carece de facultades para hacerlo”. (González Chávez, 2005, p. 26)

De esta manera, acusaron diputados del PRD que el Poder Judicial (SCJN) se había convertido en un “suprapoder”, porque se está poniendo por encima de los poderes y que esto causa un desequilibrio político y de poder, porque está cediendo a las presiones de “grupos políticos y del dinero”. (González Chávez, 2005, p. 26)

El primero de Febrero de 2005 la Suprema Corte decidió por “unanimidad que son improcedentes los recursos de nulidad presentados por la Cámara de Diputados contra la Comisión de Receso” que admitió la controversia constitucional interpuesta por el Presidente contra las modificaciones al presupuesto de 2005. (González Chávez, 2005, p. 27)

Sin embargo, el máximo tribunal del país determinó que para que la suspensión de recursos sea equitativa, no debe afectar o beneficiar a más de una de las partes involucradas en el litigio, el Ejecutivo debe transferir a la Tesorería de la Federación los recursos congelados, con la finalidad de que el dinero esté disponible y se pueda usar de manera inmediata en caso de que el Poder Legislativo gane la controversia. (González Chávez, 2005, p. 29)

La Suprema Corte deberá revisar detalladamente el conflicto y en concreto dar le respuesta a dos puntos importantes: “uno, si el Presidente de la República tiene facultades para hacer observaciones al Presupuesto, es decir, si tiene atribuciones para vetarlo. Y, dos, si la Cámara tiene o no límites a la hora de modificar y fijar el destino del Presupuesto.” (González Chávez, 2005, p. 29)

3.3.2 Contestación de la controversia constitucional por parte del Poder Judicial
Con referencia a la resolución de la controversia constitucional, especificada por el Poder Judicial, en concreto del máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con publicación del Lunes 24 de octubre de 2005 en el Diario Oficial.

La Suprema Corte especifica que existe una falta de personalidad por parte del Ejecutivo Federal, debido a que quien presentó la controversia constitucional ante el tribunal correspondiente fue el “licenciado Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, Consejero Jurídico del Titular del Ejecutivo Federal”, y por ley quien puede presentar demandas en representación del Presidente es el “Procurador General de la República” cuyo sustento legal esta expresado en “el artículo 102, párrafo tercero y cuarto y del artículo 6, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General”. (Poder Judicial, 2005, p. 23)

En referencia a las observaciones realizadas al Presupuesto de Egresos para Ejercicio Fiscal de 2005 por parte del Ejecutivo, el artículo 74, fracción IV tiene el “ordenamiento fundamental” de la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con “previo examen, discusión, y en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal”; por tal motivo, ésta es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y bajo el sustento constitucional no le permite al Ejecutivo tomar parte de dicha decisión. (Poder Judicial, 2005, p. 23)

La Suprema Corte indica que al permitirle vetar el presupuesto de egresos al Presidente provocaría un desequilibrio de poderes, y desde un punto jurídico, al permitirle esta atribución al Ejecutivo, el actuar de la Cámara Baja se vería afectado y en consecuencia, la facultad de aprobación anual del presupuesto caería en un “consentimiento” que en una obligación. (Poder Judicial, 2005, p. 26)

En cuanto a lo referido por el Ejecutivo de la utilización del artículo 72 constitucional (facultad del veto), se aclara que solo puede permitirse en los casos de “proyectos de Ley o Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, más no en el caso del referido presupuesto”. (Poder Judicial, 2005, p. 23) De tal forma se concluye que es facultad de la Cámara de Diputados la aprobación del Decreto de Presupuesto. (Poder Judicial, 2005, p. 24)

Otra cuestión atribuida al artículo 72 consiste en que la parte demandante declara que puede utilizar el veto cuando cuya “resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras” como lo es en los casos de la aprobación de proyectos de ley o decretos, sin embargo, la Suprema Corte especifica que en materia de aprobación presupuestal no tiene injerencia la facultad de veto porque esto es de carácter unicameral y no bicameral, y que la constitución no especifica los casos de conflictos unicamerales, por tal motivo no es válido el argumento propuesto por el Ejecutivo Federal. (Poder Judicial, 2005, p. 27)

En referencia a la congelación parcial de partidas presupuestales por parte del Presidente Vicente Fox, la Suprema Corte le concedió el fallo favorable al Ejecutivo

el motivo, “si se resolviera la invalidez de tales asignaciones, los recursos correspondientes quedarían sin destino, con lo que afectaría el sustento constitucional de toda la recaudación federal”. Por tanto, sino se hubiese llevado a cabo dicha acción hubiese provocado un desequilibrio parcial de los recursos presupuestales. (Poder Judicial, 2005, p. 24)

La Cámara de Diputados también tiene la atribución de revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal como facultad exclusiva y cuyo sustento esta expresado en el artículo constitucional 74, fracción IV, por tal motivo, es ésta quien emite el Decreto para que el presidente pueda publicarlo, a este acto queda excluida la intervención del “Presidente de formular observaciones en términos del artículo 72 constitucional”. El Decreto corresponde a las partidas presupuestales que se llevan a cabo año con año y al “desenvolvimiento de la función ejecutiva” y sin que entorpezcan las facultades del Ejecutivo. (Poder Judicial, 2005, p. 28)

Concluyendo, la Cámara Baja no se limita a la aprobación de partidas presupuestales, “sino que también determina las actividades en que debe aplicarse”. (Poder Judicial, 2005, p. 28) Y las aseveraciones teóricas por parte del “Titular del Ejecutivo Federal” de considerar al presupuesto como acto complejo, queda destinado formalmente como un acto legislativo con carácter administrativo expresado en el artículo constitucional 74, fracción IV. (Poder Judicial, 2005, p. 31)

La facultad de aprobar el Decreto Presupuestal no debe quedar a consentimiento del Presidente, es decir, se debe respetar las partidas del proyecto que emita el Ejecutivo, pero se podrá modificar según los rubros de necesidad que determine el previo examen, discusión y/o modificación del mismo con base en el análisis de la Cámara de Diputados. (Poder Judicial, 2005, p. 28)

También, se realiza la aclaración de que “el Decreto de Presupuesto de Egresos es una norma emitida por la Cámara de Diputados” con sustento jurídico y con “características de impersonalidad, generalidad y abstracción, de manera análoga a una norma general en sentido formal y material”. Sin embargo, “se puede afirmar que toda ley constituye una norma general, pero no toda norma general es una ley,

como sucede con el Decreto PEF de 2005” (Poder Judicial, 2005, p. 31), es decir, es un acto legislativo de carácter de norma general pero no es una ley. Y por tal motivo, el Ejecutivo Federal no puede hacer uso de la facultad de veto expresada en el artículo 72 constitucional.

“La planeación nacional del desarrollo no compete en exclusiva al Ejecutivo Federal”, porque también intervienen otros órganos del Estado y en particular la “Cámara de Diputados lo hace con la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación” quien es la encargada de promover el “ordenamiento” del gasto público federal “encaminado al cumplimiento de los programas aprobados en el mismo”. (Poder Judicial, 2005, p. 28) Y aunque la parte demandante señale que violenta el Plan Nacional de Desarrollo, y que desconoce los recursos de asignación, la Cámara de Diputados “constituye un instrumento primario de la planeación” y que está facultada para hacer las estimaciones, porcentajes y las asignaciones pertinentes. En concreto, el Decreto de presupuesto es un instrumento de planeación para los proyectos nacionales con fundamentos en el “Diario de los Debates Año I. T. I. No, 49, del día siguiente, LII Legislatura, páginas 52 y 53” (Poder Judicial, 2005, p. 31) y señala:

“Para que el Legislativo de la Unión conozca y participe de las tareas de planeación, así como la de ejecución de las acciones relativas, el proyecto de ley establece que el ejecutivo hará llegar al Congreso de la Unión los criterios que servirán de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a efecto de que esa representación nacional formule las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes; informará anualmente de la ejecución del plan y los programas a través de las diferentes instancias que la Constitución contempla como facultades de las Cámaras para analizar la actuación del Poder Ejecutivo Federal, esta son; el Informe Presidencial; las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal; las iniciativas de leyes de ingresos; los proyectos de presupuesto de egresos; el informe que los secretarios de Estado y los jefes de los

departamentos administrativos deben rendir al Congreso de la Unión, y las comparecencias de éstos y de los directores de las entidades paraestatales, cuando sean citados para ello por cualquiera de las Cámaras en los términos de la Constitución y la Ley”. (Poder Judicial, 2005, p. 31)

La cita puede resultar confusa porque se establecen cuestiones de asignación presupuestal en los actos administrativos, sin embargo, bajo la argumentación de que no puede intervenir el Ejecutivo en materia de aprobación y discusión del presupuesto puede resultar contradictorio y cuestionable, de esta manera, se puede tomar a ventaja según los intereses entre Poderes.

Finalmente, el Ejecutivo Federal determinó los porcentajes de manera “arbitraria” y los montos de asignación sin sustento o criterio de orientación a su decisión. (Poder Judicial, 2005, p. 28) En materia de las observaciones el Poder Judicial vuelve a sostener:

“El artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en forma clara y expresa que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, aprobar anualmente el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Por tanto, le es aplicable el procedimiento que en dicho artículo se señala, y no el que pretende la actora, y que está previsto en el artículo 72 constitucional. Ahora bien, en términos del artículo 74, fracción IV, constitucional, no se establece facultad alguna al Ejecutivo Federal para formular observaciones al proyecto por él enviado, ni al Presupuesto aprobado por mi representada”. (Poder Judicial, 2005, p. 29)

De tal forma, la Suprema Corte demuestra que “la actuación de la Cámara de Diputados se ajustó al marco constitucional que rige el proceso del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación”. (Poder Judicial, 2005, p. 29)

Por tanto, el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la controversia constitucional 109/2004 es favorable para la Cámara de Diputados por respetar el marco constitucional e institucional en la aprobación del PEF 2005.

En cuestión de la División de Poderes, la Suprema Corte sostiene que el Ejecutivo pretendía tomar injerencia de atribuciones administrativas y que la Cámara de Diputados estaba impedida para aprobar el Decreto de Presupuesto y cuya función es autorizar la propuesta enviada por el Presidente y respetó el principio de división de poder. Sin embargo, lo que estaba promoviendo la parte acusadora era un desequilibrio de poder entre el Legislativo y el Ejecutivo, ya que solo la facultad de veto es precisada en proyectos de ley y decretos del Congreso, (como ya se mencionó), la ley no especificaba los actos unicamerales, por tal motivo, el Ejecutivo estaba interviniendo en asuntos de carácter legislativos y que sobrepasan sus funciones orgánicas según lo establecido en la constitución.

En síntesis, el Poder Judicial especifica:

“resulta inadecuado lo manifestado por la actora, bajo el numeral correlativo de su escrito de demanda, por las imprecisiones que cita y por la falta de sustento constitucional y legal. Lo cierto es que la facultad de ejercer el veto es una medida de oposición de un poder a otro, de tal manera que, de aplicarse en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación rompería el principio de colaboración contenida en la fracción IV del artículo 74 constitucional, por lo que, en lugar de favorecer el equilibrio de poderes, el reconocimiento del mismo tendría el efecto contrario”. (Poder Judicial, 2005, p. 36)

4 Conclusión

Después de haber examinado los preceptos teóricos y el desarrollo de la investigación, pasaremos a dar respuesta de la pregunta inicial del tema: *¿El papel que desempeñó cada uno de los tres poderes de la Unión en el caso de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005, se llevó a cabo bajo el diseño institucional y con ello se incidió en la reconfiguración del sistema presidencialista mexicano?* Si bien es observable que la pregunta plantea dos cuestiones, la primera el actuar entre los Poderes de la Unión frente al caso, es decir, el principio de respeto entre facultades que expresa la división de poderes; y la segunda que hace alusión a una reconfiguración del sistema presidencial en México, a raíz de lo acontecido en 2005.

La respuesta parece un poco trivial, pero intenta descifrar la existencia de un cambio estructural del presidencialismo mexicano; por tal motivo, es fundamental comprender la importancia del principio de la división de poderes (pesos y contrapesos de poder) y con ello esclarecer si los Poderes establecidos en el Supremo Poder que enuncia la Constitución se apegan al marco constitucional e institucional.

En sus inicios el sistema presidencial en México se basó en el principio de la teoría de la División de Poderes, así pues, la constitución de 1824 retomó la estructura de la constitución norteamericana y española (como ejes centrales para su creación), después cambió en 1857 para fortalecer al poder legislativo y reforzar su esquema legal; finalmente, con la constitución de 1917 se retomaron las constituciones anteriores y se fortaleció la estructura jurídica, sin embargo, en su pleno ejercicio sufrió alteraciones que desviaron las facultades entre los Poderes de la Unión.

A lo largo de la investigación se explicó que el presidencialismo mexicano toma diferentes vertientes en el ejercicio del poder, pero siempre había favorecido los mandatos del Partido en el Gobierno (el PRI) Esta estructura y dinámica del gobierno se practicó por más de 70 años, pero gracias a la serie de reformas que se analizaron en este estudio, para el año 2000, cuando se da la alternancia del

poder, esto se modifica. Con la entrada del PAN al gobierno, se observa una nueva regla de juego dentro del sistema de representación por parte de los partidos políticos en la Cámara de Diputados y con ello, una nueva estructuración plural de las fracciones parlamentarias dentro de la Cámara Baja.

La reestructuración de la Cámara de Diputados permitió que la oposición tome parte de las decisiones políticas del país. En cuanto al ejercicio del poder político por parte del ejecutivo federal bajo la administración panista, se presentó un hecho que podía representar un indicador de la correlación de fuerzas entre los tres poderes de la Unión, razón que lleva de manera directa a una reconfiguración del sistema presidencial. Este indicador de fuerzas podemos observarlo en el caso de controversia constitucional 109/2004 Rechazo a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

Pero ¿por qué el caso resulta importante para demostrar que hay una reconfiguración en el sistema presidencial en México? En los periodos anteriores al gobierno de la alternancia habíamos podido observar la existencia de poderes subordinados a la decisión del Ejecutivo, sin embargo, a partir del año 2000, la propuesta de respetar las funciones y facultades entre los Poderes la Unión que el entonces Presidente Vicente Fox Quesada promovió, consiste en respetar los principios de la división de poderes que plasma la constitución. De esta manera, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial se deben ajustar al marco institucional y constitucional, respetando su estructura funcional y de esquema de poder, es decir, debe de existir una correlación de fuerzas entre Poderes para evitar ser subordinados por el Ejecutivo Federal.

El resultado de esta propuesta fue favorable porque, en primer lugar, Fox Quesada surgió de otro partido distinto al PRI y, segundo, la pluralidad entre los partidos que conformaron la Cámara de Diputados fortaleció el proceso de responsabilidad de funciones que ésta misma tiene en el marco constitucional, siendo un ente de contrapeso en el proceso de toma de decisiones del Ejecutivo Federal. Otro aspecto importante consiste en la deliberación de funciones al Poder Judicial y la aplicación

de las responsabilidades en el ejercicio de su poder (en concreto de la Suprema Corte).

Por tal motivo, el caso se volvió inédito y además causó conmoción en aquellos años, como bien lo mencionó el Dr. Jorge González Chávez, el caso se percibió como un acontecimiento importante y que atrajo la atención de los medios de comunicación, debido a que nunca se había presentado una discusión tan fuerte entre poderes por la aprobación del presupuesto anual.

La discusión entre poderes y el resolutivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación da como resultado la existencia de pesos y contrapesos de poderes en cuestión de funciones, estructuras institucionales y facultades constitucionales. Por tal motivo podemos concluir que la investigación demostró que se cumplió y respetó la división de poderes, razón por la cual, los Poderes de la Unión se ajustaron a las limitaciones y funciones del marco constitucional.

A pesar de que el Ejecutivo Federal intentó sobrepasar sus funciones, mejor dicho, implantar poderes metaconstitucionales para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación esclareció de manera legal los alcances que el ejecutivo puede tener en ciertos casos, en consecuencia, se le restó poder al Ejecutivo Federal, evitando el ejercicio de poderes metaconstitucionales (como los que habían permeado en los gobiernos priísta), de tal forma que se modificó el ejercicio del poder ejecutivo, y de esta forma, se reconfigura el sistema presidencial en México.

De acuerdo con los supuestos que planteó el Dr. Jorge González Chávez en el informe "Rechazo del Veto al Presupuesto de Egresos de 2005", presentó de manera analítica las respuestas a las incógnitas que dejó incompletas en su informe:

- 1) ¿El presidente de la República tiene facultades para hacer observaciones al Presupuesto, es decir, si tiene atribuciones para vetarlo?

Con la respuesta promovida por la Suprema Corte sostengo que el Presidente de la República no puede vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación porque el

presupuesto no es considerado un Proyecto de ley o Decreto, la ley lo señala como una ley abstracta y de carácter unicameral, por tanto, se le prohíbe tomar injerencia en este asunto para evitar desequilibrio entre poderes (ejecutivo y legislativo), sólo la Cámara Baja de manera exclusiva aprobará el presupuesto de manera anual. En el caso de permitirle al presidente vetar el presupuesto tendría como consecuencia un desequilibrio de poderes y este acto se pudiera utilizar a conveniencia, de manera que, no se respetan los pesos y contrapesos de poder.

En materia unicameral, la ley establece que el veto será utilizado cuando las dos Cámaras discutan los asuntos de Proyecto de ley (creación de leyes) o Decretos (creación o reforma de ley), sin embargo, el Presupuesto resulta ser de carácter unicameral porque está destinado de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, por ello, no puede intervenir el ejecutivo y en la constitución no especifica qué hacer en estos casos.

La Suprema Corte, por su parte, manifiesta que no proceden los argumentos que presenta el representante del poder ejecutivo federal en la controversia constitucional 109/2004 por la falta de constitucionalidad (entendido como el respeto entre funciones) y el equilibrio de Poderes (pesos y contrapesos). Pero le da la razón en cuanto a la suspensión de partidas presupuestales, ya que al no hacerlo las recaudaciones presupuestales quedarían fuera de la Cuenta Pública.

2) ¿La Cámara de Diputados tiene o no límites a la hora de modificar y fijar el destino del Presupuesto?

La Suprema Corte examina que la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es exclusiva de la Cámara de Diputados y tiene la facultad de modificar, discutir y analizar los Proyectos de Egresos (entendido como el Plan Nacional de Desarrollo) que envía el Ejecutivo. Además de poder revisar la Cuenta Pública, para proponer o retirar partidas presupuestales que no concuerden con su previo examen y discusión.

Por tal motivo, el Presupuesto es un instrumento de planeación y correlación de fuerzas entre el Presidente y la Cámara Baja, debido que el legislativo podrá modificar sin impedir su correcto funcionamiento y con ello, evitar partidas a conveniencia por parte del ejecutivo. Así pues, la Suprema Corte sustenta que la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión actuó de manera adecuada al principio de división de poderes y se apegó al marco constitucional e institucional.

En tanto, en lo expresado por el entonces Presidente Vicente Fox en el sentido de que el ejecutivo federal es el responsable de la política económica en el país, se considera que la responsabilidad de la política económica es un acto de cooperación, en el que se plasma la correlación de fuerzas entre poderes porque el Ejecutivo con el Plan de Desarrollo (Iniciativas de Egresos) interviene; el Legislativo (Cámara de Diputados) con el análisis de aprobación del presupuesto funcionará como un instrumento de contrapeso de poder que tiene la facultad de eliminar o crear partidas presupuestales que en un pleno examen y discusión crea pertinente; y finalmente, el Poder Judicial (Suprema Corte) que debe intervenir en los casos donde los otros dos Poderes intenten sobrepasar sus funciones, es decir, ser un superpoder que se limite al esclarecimiento de funciones y apegó al marco legal e institucional, respetando el principio del Supremo Poder en México.

Finalmente, se considera que existe una reconfiguración del sistema presidencial en México, que se puede visualizar a través del caso 109/2004 (controversia constitucional por la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para Ejercicio Fiscal de 2005) porque el ejecutivo federal no pudo hacer valer su voluntad debido a la apreciación jurídica de la Suprema Corte de Justicia realizó con base constitucional. Por lo tanto, se puede decirse que la hipótesis que se planteó y que dice: *Para que exista una reconfiguración del presidencialismo en México, se deben adecuar los Poderes de la Unión al marco constitucional e institucional para el correcto funcionamiento de sus facultades. Además de respetar el principio de la División de Poderes en el país*, resultó verdadera porque no hubiese sido posible una reconfiguración del sistema presidencia sin el respeto de los principios de la

división de poder (pesos y contrapesos de poder), las reformas político-electorales producto de una crisis de representación que la sociedad manifestó en sexenios anteriores a la alternancia, al respeto del marco constitucional e institucional entre los Poderes en México.

5 Bibliografía

Alonso, J. A., 1979. *El movimiento ferrocarrilero en México 1958-1959*. 6ta edición ed. México: Era.

Anon., 1824. *Constitución Política de la República Mexicana*. México: s.n.

Anon., 1857. *Constitución Política de la República Mexicana 1857*. s.l.:s.n.

Berlín Valenzuela , F., 1998. *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Segunda ed. México, D.F.: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura.

Bobbio, N., 2014. *Liberalismo y Democracia*. México, D.F.: Fonde de Cultura Económica.

Camilo Fabré, L., 2009. *Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario*. [En línea]

Available at: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/derechoconstitucional/files/2016/04/veto-presidencial.pdf>

[http://www.legislarbien.com.ar/artsAdj/Tecnica legislativa el veto presidencial.pdf](http://www.legislarbien.com.ar/artsAdj/Tecnica%20legislativa%20el%20veto%20presidencial.pdf)

[http://www.legislarbien.com.ar/artsAdj/Tecnica legislativa el veto presidencial.pdf](http://www.legislarbien.com.ar/artsAdj/Tecnica%20legislativa%20el%20veto%20presidencial.pdf)

[ ltimo acceso: 20 Febrero 2017].

Carpizo, J., 1987. *El presidencialismo mexicano*. D.F.: Siglo veintiuno editores.

Carpizo, J., 1987. *El presidencialismo mexicano*. Séptima edición ed. D.F.: Siglo veintiuno editores.

Cos  Villegas, D., 1975. *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. Octava edición ed. México, D.F.: Joaquín Mortiz .

CPEUM, reformas por artículo, 1923. *Diario Oficial de la Federación*. [En línea]

Available at:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_002_24nov23_ima.pdf

[ ltimo acceso: 23 Noviembre 2018].

CPEUM, r. p. a., 1996. *Diario Oficial*. [En línea]

Available at:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf

[ ltimo acceso: 15 Noviembre 2018].

CPEUM, r. p. a., 2004. *Diario Oficial de la Federación*. [En línea]

Available at:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_158_30jul04_ima.pdf

[ ltimo acceso: 25 Noviembre 2018].

De Tocqueville, A., 1987. *La Democracia en América*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica .

De Tocqueville, A., 1987. *La Democracia en América*. Quinta reimpresión ed. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

De Tocqueville, A., 1987. *La Democracia en América*. Quinta reimpresión ed. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Delgado De Cantú, G. M., 1996. *Historia de México 1. El proceso de gestación de un pueblo..* Quinta reimpresión ed. México: Longman de México Editores, Alhambra Mexicana.

Delgado De Cantú, G. M., 1996. *Historia de México 2. Estado moderno y crisis en el México del siglo XX..* Naucalpan de Juárez, Edo. de México : Pearson.

Espinoza Toledo, R., 2007. Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto. En: G. E. Emmerich, y otros edits. *Tratado de Ciencia Política*. D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, pp. 183-200.

Espinoza Valle, V. A. & Coutigno Ramírez, A. C., 2002. Elecciones federales y concurrentes del año 2000 en el norte mexicano. *Región y sociedad*, XIV(25), pp. 197-218.

Fox Quesada, V., 2006. *Ideas del cambio democrático en México*. Primera edición ed. México, D.F.: Presidencia de la República. Coordinación General de Comunicación Social.

Gallardo, A., s.f. *Diccionario Jurídico*. s.l.:Espasa Coordinado.

García Bartolo, M. S., 2011. Las reformas electorales a nivel federal en México. *El Cotidiano*, marzo-abril, Issue 166, pp. 79-91.

García Reyes, C. U., 2010. Los partidos políticos y las elecciones en México: del partido hegemónico a los gobiernos divididos. *Estudios Políticos*, enero/abril, Issue 19, Novena Época, pp. 129-157.

González Chávez, J., 2005. *Rechazo del Veto al Presupuesto de Egresos de 2005. Desarrollo cronológico de su tratamiento (diciembre 2004 a febrero 2005)*, México, D.F.: Coordinación del Servicio de Investigación y Análisis .

Grado Cero Prensa, U. e. p. l. d. d. l. C. S., 2018. *¿Qué son las facultades metaconstitucionales?*. [En línea]

Available at: <https://gradoceroprensa.wordpress.com/2018/02/07/que-son-las-facultades-metaconstitucionales/>

[Último acceso: 13 Junio 2018].

Hamilton , A., Madison , J. & Jay, J., 1987. *El Federalista*. Cuarta reimpresión ed. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica .

Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J., 1987. *El Federalista*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económico.

IFE, D. E. d. O. E., 2000. *Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*. [En línea]

Available at:

<https://portalanterior.ine.mx/documentos/RESELEC/esta2000/inipres.htm>

[Último acceso: 10 Febrero 2019].

Legislativa, S. d. I., s.f. *Presupuesto de Egresos de la Federación*. [En línea]

Available at: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=189>

[Último acceso: 31 Marzo 2019].

Locke, J., 1999. *Segundo Tratado sobre el Gobierno, "Un ensayo sobre el verdadero Origen, alcances y fin del gobierno civil"*. Madrid: Biblioteca Nueva, S.L..

Locke, J., 2014. *Ensayo sobre el gobierno civil*. México, D.F.: Porrúa.

Lujambio, A. & Merino, M., 1999. Entre el pasado y el futuro: La ciencia política y el Poder Legislativo en México. En: CONACULTA-FCE, ed. *La Ciencia Política en México*. México: s.n.

Medina Torres , L. E., 2007. División de poderes. En: G. E. Emmerich, y otros edits. *Tratado de Ciencia Política*. México, D.F.: Anthropos Editorial: UAM Iztapalapa, Division de Ciencias Sociales y Humanidades, pp. 135-152.

Montesquieu , 1980. *Del Espíritu de las Leyes*. Primera ed. México, D.F.: Porrúa.

Montesquieu, s.f. *La teoría de la "división de poderes", según Montesquieu*. [En línea]

Available at:

<http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/4esohistoria/quincena3/textos/1b-montesquieu.html>

[Último acceso: 13 Octubre 2017].

Pantoja Morán, D., 2005. *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas..* primera ed. México: Colegio de México, Colegio de Michoacán .

Peschard, J., 2013. Transición democrática, conflictividad política y la herida de la desconfianza. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales (RMCP)*, mayo/agosto, 58(218), pp. 271-276.

Poder Judicial (2005) Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Rousseau, J. J., 2005. *El Contrato Social*. D.F.: Ediciones Leyenda, S.A..

Sartori, G., 1996. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados..* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

SIL, S. d. I. L. & Secretaría de Gobernación, 2006. *Reporte de Iniciativas del ejecutivo Federal. Iniciativas presentadas en el periodo 01/12/200 a 30/11/2006.*

[En línea]

Available at:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/GeneracionReportes/reporteAutomatico.php?TipoReporte=1&Periodo=1&fbclid=IwAR1PuD5DT3jxmF_wlk1BwfebNAfGCTyz8ypWHDlqcAtx0_T0-89qSXU-tU

[Último acceso: 02 Diciembre 2018].

Tena Ramírez , F., 1991. *Leyes fundamentales de México 1808-1991*. México, D.F.: Porrúa.

Tena Ramírez, F., 2017. *Lesyes Fundamentales de México 1808-2017*.

Vigésimoquinta edición. Primera reimpresión ed. Ciudad de México: Porrúa.

Valdés Zurita, L., 2017. *Reformas electorales en México. Consecuencias políticas (1978-1991)*. Primera ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg K., J., s.f. Las elecciones federales del 2000. *Elecciones y Partidos en México 2000*, pp. 19-33.