

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN LOS UMBRALES DEL SIGLO XXI. DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA HACIA UN SISTEMA PRESIDENCIAL CON Matices PARLAMENTARIOS

THE MEXICAN PRESIDENCIALISM AT THE THRESHOLD OF THE TWENTY-FIRST CENTURY. FROM THE OVER-PRESIDENCIAL SYSTEM TOWARDS A PRESIDENTIAL SYSTEM WITH PARLIAMENTARY NUANCES

Armando SOTO FLORES*

RESUMEN: Este artículo aborda el tema de la evolución de la figura presidencial en México, desde el Congreso Constituyente de 1917 en el que se conformó una figura presidencial fuerte y poderosa, acorde con ese momento histórico; pasando por décadas del siglo xx, en las que el titular del Poder Ejecutivo se convirtió en el centro y el eje fundamental de nuestro sistema político; hasta llegar al adelgazamiento y desmitificación de la figura presidencial, a partir de 1980 debido a las reformas constitucionales en materia electoral y aquellas con las que el presidente perdió el poder político del Distrito Federal. Lo que vivimos hoy en día es la transición de un sistema presidencialista a otro sistema presidencial en el que las relaciones entre los órganos legislativos y ejecutivo permitirán articular los términos de una democracia consolidada que ofrezca posibilidades de equilibrar las relaciones de poder en México y cuya mejor solución será siempre aquella que permita obtener ventajas máximas de un sistema y reducir al mínimo las resistencias para su éxito.

PALABRAS CLAVE: México, sistema presidencialista, presidencialismo, equilibrio entre poderes, parlamentarismo.

ABSTRACT: This article discusses the evolution of the presidential figure in Mexico since Constitutional Congress of 1917 which formed a strong and powerful presidential figure, in accordance with that historical moment, passing decades of the twentieth century, in which the Chief Executive became the center and the cornerstone of our political system until the thinning and demystification of the presidential figure, from 1980 due to constitutional reforms in electoral matters and those with which the president lost political power of the Federal District. We live today a transition from a presidential system to another presidential system in which relations between the legislative and executive powers will allow articulate the terms of a consolidated democracy that offering possibilities to balance in the power relations in Mexico, whose best solution is always one that allows maximum advantage of a system and minimize resistance to their success.

KEYWORDS: México, Over-presidentialism, Presidentialism, Checks and Balances, Parliamentaryism.

* Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, Investigador Nacional Nivel I, Profesor Titular C Definitivo.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El presidencialismo en México*. III. *Retrospectiva del sistema presidencial mexicano*. IV. *Perspectiva histórica de las facultades constitucionales del Presidente de la República (1917-1994)*. V. *Del sistema presidencialista al sistema presidencial*. A) *El surgimiento del Instituto Federal Electoral*. B) *El Distrito Federal*. VI. *La desmitificación del poder presidencial*. VII. *¿Hacia dónde va el sistema presidencial mexicano?* VIII. *Reformas constitucionales y su impacto en el sistema presidencial mexicano*.

I. INTRODUCCION

Productos de acalorados pero fructíferos debates; la Constitución que todavía nos rige, previno una estructura jurídica y política balanceada, al insertarse principios de probada eficiencia tanto por la doctrina como por la experiencia constitucional. Así, el poder constituyente de Querétaro decidió insertar un contexto básico que permitiera el desarrollo institucional y organizacional de la sociedad mexicana:

- La soberanía popular permite al conglomerado social modificar las instituciones fundamentales a través de un sistema político de representación.
- La forma de gobierno republicana y democrática propicia un contexto participativo de la sociedad, al tiempo que la forma de Estado federal posibilita una esfera de competencia que permite el desarrollo de entidades.
- La división en el ejercicio del poder, origina una especialización funcional de los órganos del Estado y un equilibrio respetuosos de las tareas asignadas a cada uno de ellos.
- Bajo estos auspicios, la sapiencia del constituyente de 1917 plasmó la voluntad general de sociedad mexicana, la cual ha ido transformándose en el decurso del tiempo con el fin de armonizar: la libertad, la igualdad, y por supuesto, el poder.

II. EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

El sistema presidencial se encuentra íntimamente ligado con las instituciones democráticas y republicanas, principalmente porque deriva en buena medida del principio de la separación de poderes que marcó Montesquieu y que tiene como propósito evitar los abusos y excesos en el ejercicio del

poder público, estableciendo para ello, diversos mecanismos de pesos y contrapesos en los que las funciones del gobierno se encuentren distribuidas entre los distintos órganos del Estado.

Por otro lado, este principio implica que el ejercicio del poder se realice de manera alternada, con lo que se evita principalmente que exista un monopolio del mismo; así mismo resulta necesaria la participación del pueblo bien de manera directa o indirecta en el nombramiento o mejor dicho la elección de los titulares de dicho poder, a través del voto universal, libre, directo y secreto.

De esta manera, el sistema presidencial, puede ser un fruto de la concepción de la democracia y de la división de poderes, pero también puede tener desviaciones que lo conviertan en un presidencialismo, caracterizado por el ejercicio absoluto del poder en manos del Ejecutivo en detrimento de los otros poderes, lo que se ve reflejado de manera total en que el Ejecutivo, al ejercer las facultades constitucionales, se encuentra en una situación de preeminencia respecto de los otros poderes.

Resulta conveniente apuntar que el sistema presidencial, es producto acabado de la teoría política de la época pero sobre todo de la experiencia norteamericana, de nuestra propia experiencia y queramos o no del sistema político constitucional español.

En efecto, una vez que las trece colonias lograron su independencia del Reino Unido, buscaron la manera de organizar la estructura y funcionamiento de una nación en plena formación.

Para la nueva nación la monarquía no respondía a las aspiraciones y necesidades políticas de la época, al tiempo que las ideas de soberanía, no iban acorde al pragmatismo imperante; que buscaba lograr la consolidación de la independencia, evitar la desintegración y permitir una estabilidad gubernativa que lograra un desarrollo idóneo.

Una de las creaciones más originales de la Constitución norteamericana de 1787 es indiscutiblemente, la referente a un Ejecutivo electo: no existe ningún precedente. La Constitución, al describir la presidencia se refiere a una institución imprecisa, aunque esta debilidad se ha convertido en fuerza: sólo siendo virtual, la presidencia llegó a ser real.

En el caso de América Latina el proceso fue diferente ya que si bien es cierto la influencia norteamericana fue determinante también existían diversos antecedentes tanto en el México prehispánico como en la Colonia lo que hacía que el poder tuviese una posición vertical y rígida.

III. RETROSPECTIVA DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

El llamado poder Ejecutivo representa una de las tres funciones vitales que desempeña el Estado. Su rol jurídico es administrar, su papel político es gobernar.

Desde la primera Constitución del México Independiente, el Ejecutivo se instauró bajo el sistema presidencial, cuyo titular es una sola persona que recibe el nombre de Presidente. Este personaje es a la vez jefe de Estado y de Gobierno; no depende del legislativo y puede vetar los proyectos de ley. A fin de realizar su función, se encuentra facultado para nombrar y remover libremente a los miembros del gabinete, puede iniciar leyes, expedir reglamentos, y como dice Lapalombra “se espera que sea líder de su pueblo y es éste quien lo elige”.

Hamilton sostenía en *El Federalista* la necesidad de contar con un Ejecutivo que tuviera fortaleza y para conseguirlo sugería un presidencialismo con unidad, permanencia, promoción adecuada para sostenerse y dotarlo de poderes suficientes. En el contexto, el constituyente de Querétaro optó por un sistema presidencial vigoroso que girara en torno a un Ejecutivo dotado de facultades en materias estratégicas, participativo en el campo legislativo y con la posibilidad de realizar libremente nombramiento y remoción de funcionarios.

Bajo este esquema, la Carta Constitucional de 1917 estableció la competencia originaria a favor del Presidente de la República mediante el otorgamiento de múltiples facultades que fueron contempladas por diversos preceptos.

Sobre el particular se presenta una panorámica de las facultades presidenciales contempladas de manera inicial por el constituyente de Querétaro:

Es así que el titular del Poder Ejecutivo tenía la posibilidad de realizar expropiaciones por causa de utilidad pública; suspender garantías individuales con el acuerdo del consejo de Ministros y aprobación del Congreso; ordenar que los extranjeros abandonen el territorio nacional de manera inmediata y sin previo juicio, sin juzgar que su permanencia resulta inconveniente; promulga y publica las leyes que le son enviadas por el Congreso; tiene facultad de presentar iniciativa de ley; está autorizado para vetar y hacer observaciones a las iniciativas dentro del proceso legislativo; tiene la posibilidad jurídica de emitir opinión tratándose de la admisión de nuevos Estados a la Unión Federal; se encuentra facultado para designar a los Gobernadores del

Distrito y de los territorios; tiene la facultad para celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.

Es esencial citar las facultades que se desprenden del texto original del Art. 89: Se encuentra autorizado para promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso; puede nombrar libremente a los Secretarios de Despacho; Procurador General de la República y al del D.F. y de los territorios; al Gobernador del D.F. y de los territorios; así mismo con la aprobación del Senado puede nombrar agentes diplomáticos; Cónsules generales; Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y la Armada y de la Guardia Nacional; está facultado para declarar la guerra previa ley del Congreso, conceder patentes, celebrar tratados con potencias extranjeras sometidos a la ratificación del Congreso Federal; puede convocar al Congreso o alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias; tiene la posibilidad de habilitar puertos, aduanas marítimas y fronteras; indultar reos, nombrar funcionarios del Ministerio Público Federal y conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado a descubridores, inventores o perfeccionadores, en fin, podemos concluir que Carranza y el constituyente de Querétaro conformaron una figura presidencial fuerte, poderosa, que era sin duda lo que la Nación requería en ese momento histórico.

IV. PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA 1917-1994

Diversas reformas constitucionales posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1917 tendieron a fortalecer al Ejecutivo Federal, en lo que podríamos llamar un “proceso de concentración de facultades que fueron incrementándose paulatinamente hasta desembocar en un sistema presidencialista”.

Basta con citar las reformas más importantes que de hecho se inician a partir de la muerte de Carranza. A pesar de que el Congreso Constituyente fue antireeleccionista, al expresar en el artículo 83 que “el Presidente entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto”, la fortaleza del grupo Sonora, imperó y se modificó el marco constitucional. De esta forma se publicó en el Diario Oficial el 22 de enero de 1927, la modificación a la Carta Magna que posibilitó la reelección con dos limitantes: a) que no fuera en el periodo inmediato y b) solamente podía

haber reelección de una persona por única vez. Un año después se reformó nuevamente el artículo 83 y se publicó en el Diario Oficial de 24 de enero de 1928 la siguiente: “se aumentó el período presidencial de cuatro a seis años y también se admitió la posibilidad de la reelección en varias ocasiones con la única limitación de que no fuera para el periodo inmediato”. Más adelante se restablecía la cordura política y mediante reforma al artículo 83, el 29 de abril de 1933, se prohibió en forma absoluta la reelección presidencial.

Entre las reformas constitucionales más importantes podemos señalar las siguientes: en el artículo 27 se estableció que el Presidente de la República sería la máxima autoridad agraria con las reformas del 20 de enero de 1960 y el 29 de diciembre de 1975. En este sentido resulta conveniente precisar que a través de la reforma de 6 de enero de 1992 el Presidente dejó de ser la máxima autoridad agraria al considerarse que había finalizado el reparto agrario y los conflictos agrarios serían resueltos por el Tribunal Agrario sustituyendo en todo contexto jurídico al Presidente de la República. Es importante mencionar como a través del artículo 27 Constitucional el Ejecutivo logró el control del petróleo, la energía eléctrica y nuclear y la facultad para realizar la creación de reservas naturales, estas reformas se llevan a cabo en 1940, 1960 y 1975.

Sin lugar a duda uno de los aspectos más impresionantes que se pueden advertir en el ámbito orgánico, es la gran propagación que ha tenido el Ejecutivo Federal. Basta decir que mientras en 1917 el sector centralizándose se acuerdo con la Ley de Secretaría de Estado, se integra por siete Secretarías de Estado y por cinco departamentos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal previene la existencia de diecisiete Secretarías y la Conserjería Jurídica del Ejecutivo Federal, a las cuales debe agregarse la Procuraduría General de la República.

Por otro lado, también se ubica el sector paraestatal que abarca a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal; que representa otro rubro expansionista. Así este aparato administrativo implica una concentración de recursos económicos y humanos en el Presidente que se traduce en una preeminencia sobre otros órganos de poder.

Me atrevo a afirmar que a partir de Álvaro Obregón hasta José López Portillo el sistema presidencial se transformó en un sistema presidencialista al controlar un partido dominante; los organismos y el proceso electoral; el Congreso de la Unión; el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la designación y el proceso de elección de

los Gobernadores de los Estados; la designación del jefe del Departamento del Distrito Federal; el control absoluto del Banco de México; el manejo y control de PEMEX, Seguro Social, ISSSTE , sector eléctrico; energía nuclear; el control del agua, teléfonos, ferrocarriles, la industria de acero; en fin el manejo del poder público y económico de una manera predominante por parte del titular del Poder Ejecutivo, volvió al Presidente en centro y el eje fundamental de nuestro sistema político.

No obstante a partir de 1977 se ha ido transformando el panorama político mexicano para reformar al Estado. En ese año los partidos políticos fueron incorporados a la Constitución, circunstancia que propició una demanda permanente para fortalecer en su conjunto al sistema representativo. En 1986 se originó la recomposición del Congreso y se continuó con el proceso de depuración de los organismos electorales. En síntesis, el sistema presidencial se ha ido comprimiendo en forma proporcional a lo que el sistema de partidos se ha ido extendiendo. Adicionalmente, la participación social ha crecido de manera acelerada, al tiempo que la opinión pública deviene influyente en el marco social.

V. DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA AL SISTEMA PRESIDENCIAL

En la actualidad, el debate no se centra ni se detiene en los aspectos electorales, sino en el problema de fondo se refiere a un reequilibrio del poder.

Las nuevas formas de adjudicación, ejercicio y control del poder son elementos que constituyen ese reequilibrio. Desde luego, no se trata ni debe correrse el riesgo de construir un modelo que restrinjan en exceso la autoridad presidencial, ni tampoco de incorporar desmedidamente mecanismos de control que hagan nugatoria su actuación.

En este sentido, el presidente ha definido el rumbo político por el camino del diálogo, de la participación de la apertura, logrando un mayor equilibrio entre los poderes circunstancia que se ha reflejado en diversas reformas a la Constitución.

En una síntesis muy apretada podemos citar las reformas constitucionales más importantes que han adelgazado a la estructura de Gobierno y que han dominado las facultades del titular del Poder Ejecutivo.

El fortalecimiento del Poder Judicial se llevó a cabo en el primer acto de Gobierno que además de trascendente resultó impactante por su magnitud, se verificó el 31 de diciembre de 1994 con la publicación en el Diario Oficial

de la Federación y que podemos resumirla fundamentalmente en el sentido de que la Corte tiene facultades para dirimir controversias entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre Estados, Municipios, Distrito Federal y la Federación; la institucionalización de las llamadas acciones constitucionales que se contemplaron en el artículo 105 de la Carta Magna Federal.

Por lo que hace a los nombramientos de los ministros la iniciativa propone un procedimiento más riguroso para al aprobación por el Senado de la República, de nombramientos de ministros propuestos por el titular del Ejecutivo Federal. Su comparecencia y el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de ese órgano legislativo, serán requisitos para otorgar dicha aplicación, artículo 96 constitucional.

En virtud de la reforma electoral incluida en 1977, la certeza, la legalidad y sobre todo la credibilidad en los procesos electorales cada vez cobra mayor fuerza.

En nuestro país, la organización de las elecciones constituía una de las principales facultades del Presidente de la República, ya que en un principio el constituyente originario determinó la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en colegio electoral respecto de la elección de Presidente de la República, siendo este funcionario el encargado de la organización de las elecciones.

El hecho ocasionó un predominio del Ejecutivo quien de esta manera se convertía en juez y parte de los sucesos electorales, lo que permitía tener en sus manos el control político del país y con ello conformaba y consolidaba un sistema político rígido, piramidal y cerrado.

Con la reforma política de 1977 se modificaron 17 artículos de nuestra Carta Magna mediante decreto del 6 de diciembre. El propósito fundamental fue renovar y actualizar los fundamentos de la democracia en nuestro país.

A) El surgimiento del Instituto Federal Electoral

El 6 de abril de 1990, se publicó en el Diario oficial de la Federación una reforma constitucional en materia electoral, sin duda alguna como respuesta al fenómeno político que en 1988 rebasó la norma fundamental.

Por conducto de esta enmienda, se reformaron y adicionaron los artículos 5º, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción IV y se derogaron los artículos 17, 18 y 19 transitorios.

El artículo 41, registra uno de los avances sustantivos que haya tenido la democracia electoral mexicana y se destacan entre los principales cambios, la creación e integración de nuevos órganos electorales que son el Instituto Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

Ahora bien, a raíz de la reforma de 1994 al Poder Judicial de la Federación, y de acuerdo a la constante impugnación de diversas leyes electorales tanto a nivel federal como en el ámbito local, se concluyó que podían existir leyes en materia electoral que tuvieran visos de inconstitucionalidad.

Por tal motivo, se modificó el texto del artículo 105 de la Constitución para instaurar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en el texto electoral.

En otro orden de ideas pero continuando con la secuencia electoral, se decidió que dentro del plano federal, ésta materia debería converger de manera exhaustiva e integral en el Poder Judicial en virtud de la probada experiencia que acaeció desde la reforma de 1994.

Con base en lo anterior, se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, circunstancia que sin duda tuvo el propósito de continuar el proceso de fortalecimiento al Poder Judicial. Inclusive, éste órgano tiene la facultad de declarar el triunfador respecto de la elección presidencial.

La fortaleza del Poder Judicial y concretamente del Tribunal se ha hecho patente en diversos casos, por ejemplo: hace poco tiempo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concedió un plazo de 24 horas al Congreso de Yucatán para dar cumplimiento a la sentencia que emitió en la cual ordena instalar como diputado local a Félix Novelo Cuello, así como a 21 regidores en 16 municipios respecto de las elecciones inmediatas anteriores.

B) *El Distrito Federal*

Desde sus orígenes el Distrito Federal ha representado un papel determinante en el sistema constitucional y político del país, ya que en él residen los órganos primarios de gobierno de la Federación. Por ello mismo es que para

el Presidente de la República ha resultado importante tener control político del mismo.

De esta manera se estableció en la Carta Magna que el Congreso de la Unión tendría la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; así mismo, se dejó subsistente la figura de los municipios de la ciudad, con excepción de la Ciudad de México.

En 1928, el general Álvaro Obregón reformó el artículo 73 de la Constitución para desaparecer la figura de los municipio y para establecer que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano (órganos) que determine la ley respectiva, lo que dio origen al Departamento del Distrito Federal y a la figura de las delegaciones políticas, que durante mucho tiempo le permitieron al Ejecutivo tener control político de la capital del país.

Ernesto Zedillo desde su campaña presidencial, signó un compromiso con los habitantes de la Ciudad de México, con el propósito de ampliar los cauces democráticos dentro de esta entidad federativa, y para ello se marcó en el Plan Nacional de Desarrollo que: “Por otra parte, es compromiso del Gobierno impulsar la reforma política del Distrito Federal, para garantizar los derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad capital, y preservar una sede digna a los Poderes Federales”. En particular, el Ejecutivo Federal se pronuncia por la elección directa del responsable del gobierno del Distrito Federal.

Lo anterior, se vio reflejado al reformarse la Constitución que limitó en una gran medida la participación del Presidente de la República en la vida política de la gran capital, para dejar de ser el Jefe de Gobierno nato de la ciudad.

Finalmente podemos señalar que hasta hace unos años, el Presidente de la República, se constituía en el centro de la economía nacional, de él dependía por completo la determinación de la economía, controlaba libremente la política cambiaria, el ejercicio del presupuesto dependía únicamente de su concepción personal de la sociedad y sus necesidades.

En la actualidad, el Ejecutivo Federal, si bien es cierto, cuenta con una gran cantidad de facultades económicas, estas se encuentran limitadas por otros poderes. En lo que se refiere a la política cambiaria, con la autonomía del Banco Central, el Presidente ya no dispone a su arbitrio de los recursos y facultades del propio banco. Por otra parte, el Legislativo, al ejercer su facultad para aprobar la Ley de ingresos y el presupuesto de egresos tiene

una injerencia directa y determinante en la conformación de las políticas públicas.

VI. LA DESMITIFICACIÓN DEL PODER PRESIDENCIAL

Por otro lado, es preciso señalar que en el sexenio de Ernesto Zedillo se origina un fenómeno *sui generis*, mediante el cual el titular del Ejecutivo dejó atrás muchas funciones protagónicas que tuvieron muchos de sus antecesores, quienes a través de una serie de costumbres y tradiciones impregnaban al Presidente de una predeterminación mítica y hasta mágica.

La cultura política mexicana giraba en torno de los gestos, los ademanes, las poses y las ceremonias, en las que el Presidente no sólo se le rendía honores inherentes a su investidura, sino que también se satisfacían y fomentaban sus egos personales.

Contrariamente a lo anterior, la actitud de Ernesto Zedillo ante estas prácticas fue de inmediato rechazo, proponiendo un ejercicio más respetuoso y menos espectacular de la investidura presidencial.

Entre las acciones más significativas encontramos la supresión de las ceremonias de salutación en los informes de gobierno, convirtiendo a esta ceremonia en el cumplimiento de una obligación constitucional y no en un día de fiesta nacional. En la actualidad se trata de una ceremonia sobria, sin multitudes apostadas en las aceras en espera del recorrido presidencial, pero con el ondear de las banderas nacionales y confetis tricolores.

Por otro lado, el Presidente dejó de asistir a los informes de los gobernadores por considerar que se trataba igualmente del cumplimiento de una obligación constitucional, en la que nada tenía que ver el Presidente de la República y que al asistir, parecía refrendar el trabajo de los gobernadores y con ello someterlos políticamente.

Así mismo, dejaron de llevarse a cabo aquellas giras nacionales, en las que el objetivo era resaltar la figura presidencial a través de mítines multitudinarios, que promovieron de antaño.

VII. ¿HACIA DONDE VA EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO?

Las relaciones entre los órganos legislativos y ejecutivos del poder definen la naturaleza del posible sistema político.

Es posible que cualquier sistema, bien diseñado y estructurado ofrezca resultados satisfactorios.

Lo que no debe omitirse es que las resistencias al cambio son reales, no una invención de políticos ni académicos.

La mejor solución será siempre aquella que permita obtener ventajas máximas de un sistema y reducir al mínimo las resistencias para su éxito.

Todo indica que el caso mexicano es el de la transición de un sistema presidencial a otro presidencial (con matices parlamentarios). Éste, al que se propende, será uno que permita articular los términos de una democracia consolidada y que ofrezca posibilidades de equilibrar las relaciones de poder en México.

No parece recomendable, ni siquiera necesario abrir la agenda de la discusión más allá del nuevo arreglo de poder. Para este objeto el mecanismo adecuado es el de la reforma constitucional que, por su parte, en caso de nuestro país ha demostrado ser de una gran amplitud.

La Constitución está compuesta por consensos esenciales o básicos, y por consensos operacionales. Los primeros son aquellos que defienden la naturaleza republicana, federal, representativa y democrática de las instituciones; los operacionales son aquellos instrumentos que transforman los enunciados básicos en funciones y acciones concretas.

La construcción de los consensos esenciales está en el largo proceso evolutivo de las instituciones jurídico-políticas mexicanas. A muchos de ellos se ha llegado después de intensas luchas mexicanas. Abrir este capítulo, además de innecesario, sería tanto como revivir viejas querellas. Sería reiniciar el camino, cuyo precio histórico ya se pagó, con pugnas por completo ajenas a los temas de hoy.

VIII. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

Del 13 de octubre del 2005 al 2 de diciembre del 2010, se ha presentado 21 iniciativas de reformas constitucionales por los diversos grupos parlamentarios del Senado de la República, incluyendo la iniciativa presentada por el titular del poder ejecutivo presentada el 15 de diciembre del 2009.

Y en lo particular dado el contenido del presente artículo voy hacer referencia específicamente a las reformas que impactan al sistema presidencial mexicano.

Cabe señalar que en las citadas iniciativas existe y se observa un sin número de coincidencias, aunque también existen discrepancias entre los diversos grupos parlamentarios de las reformas concretas que se presentan a los respectivos artículos constitucionales.

Hay que puntualizar entre las primeras regulaciones constitucionales para la sustitución presidencial en el caso de una falta absoluta de su titular así como en el caso o hipótesis que el presidente solicitara licencia temporal para ausentarse de su cargo. Por lo que el Senado de la Republica contemplando la posibilidad de una falta absoluta considera que un funcionario del gabinete presidencial ocupe provisionalmente la presidencia de la República, por lo que se pretende fijar en la Carta Magna un orden de prelación con el fin de evitar la ausencia del presidente, hasta por un lapso mínimo que comienza con el Secretario de Gobernación en primer término, en segundo lugar ante la ausencia de este último sería el titular de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y finalmente ante la ausencia o falta del titular de Hacienda entraría el Secretario de Relaciones Exteriores.

Con lo anterior desaparece la figura del presidente provisional. Así mismo le permite al congreso de la unión un espacio de reflexión con el fin de realizar el nombramiento correspondiente. Se plantea una modificación al artículo 85 para prever que en caso de que al inicio del periodo constitucional se registre la falta absoluta del presidente, y en tanto el congreso hace el nombramiento del presidente interino, el presidente del senado ocupara provisionalmente el cargo de la presidencia de la república, lo que garantizará que en ningún momento la presidencia estará vacante.

Así mismo, en caso de una licencia que pida el Presidente de la Republica hasta un máximo de 180 días, se plante que será el Secretario de Gobernación quien ocupe provisionalmente la presidencia de la república.

Por lo que hace la protesta del Presidente la República, se propone una reforma al artículo 87; para que por circunstancias extraordinarias de no poder rendir la protesta ante el Congreso de la Unión, la pueda rendir ante el presidente la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha reforma no es más que respuesta a una desagradable experiencia política que sufrió en su momento el titular del Poder Ejecutivo.

Otra reforma que vale la pena señalar, de la consecuencia de las experiencias políticas que hemos tenido en el país, es la posibilidad de las candidaturas independientes para la elección del titular del poder Ejecutivo, la que ha sido implementada en un sin número de naciones democráticas, esta es una reforma que ya fue aprobada por el Senado de la República y que entra en debate en la Cámara de Diputados; para que en un futuro en la legislación ordinaria se establezcan las reglas del juego que deban de cumplir quien aspira a un cargo de elección a la presidencia de la República, sin la intervención del sistema de partidos.

Respecto a las iniciativas que proponen instaurar la segunda vuelta en la elección presidencial, que sin duda alguna serían una reforma constitucional que vendría darle mayor legitimidad al presidente electo, las experiencias de algunos países de Europa como Francia o de algunos países de América Latina como Brasil y Argentina, son sin duda alguna motivos más que suficientes para que el constituyente revisor tome en consideración la segunda vuelta en la elección presidencial.

Es también fundamental, admitir el requerimiento de una serie de cambios significativos en las normas constitucionales que regulan la relación entre poderes, ya que en muchas ocasiones se han dado profundos disensos que ponen a la sociedad en situaciones de parálisis institucional, por lo que, esta reforma incida en el sistema de gobierno, que finalmente produzca los bienes públicos que la sociedad civil demanda y que podamos crear en un futuro cercano un verdadero crecimiento económico, generación de empleos y seguridad pública.

La reforma constitucional y política, es importante afirmarlo, no producirá instantáneamente desarrollo económico, ni generará los empleos necesarios que hagan posible la superación de la pobreza, pero no nos queda la menor duda que todo será menos difícil; hay que reafirmar que las instituciones de la República desempeñen sus tareas en función del interés colectivo. Por lo que en este pequeño ensayo hare referencia también a reformas a nuestra Carta Magna sobre dos mecanismos que se han puesto en práctica en otras naciones democráticas con mucho éxito y me refiero a la iniciativa preferente al Ejecutivo Federal y el derecho de observación por parte del Ejecutivo al presupuesto de egresos de la Federación.

Por lo que respecta a la iniciativa preferente, es una vía para que el presidente tenga una garantía constitucional para que el Congreso de la Unión se pronuncie sobre las iniciativas legales que aquel señale al momento de

presentarlas; así es importante señalar que la iniciativa preferente no condiciona al Poder Legislativo; pero sí asegura la atención del asunto en un breve plazo. Así, en la propuesta de reforma constitucional se propone que el titular del Ejecutivo federal tenga el pleno derecho de presentar dos iniciativas con carácter preferente en cada periodo ordinario de sesiones del Congreso, con el objeto de que la cámara de origen se pronuncie en un breve plazo para que sea sometida a discusión y votación en el pleno y lo mismo se observara en la cámara revisora.

Lo que se propone, es un instrumento que le de mayor fortaleza a la colaboración que debe existir entre el Poder Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión. Lo que se busca es una mayor atención legislativa de aquellas iniciativas cuya trascendencia y relevancia a juicio del Presidente de la República estén plenamente justificadas. Y también hay que recalcar, que la iniciativa preferente ya existe en algunas democracias consolidadas como Francia y Alemania así como en Uruguay, Colombia, Nicaragua, Brasil y Chile. Finalmente hay que destacar que lo que se pretende es acotar los tiempos para la votación de una iniciativa presentada por el Presidente de la República.

Con lo anterior se busca contar con reformas constitucionales que le permitan al Poder Ejecutivo ser más eficaz y responder a las demandas populares.

Con esta propuesta de reforma consideramos que existirá un adecuado equilibrio entre el derecho del Poder Ejecutivo, a señalar la preferencia a sus iniciativas ante el Poder Legislativo y por supuesto, hay que reafirmar la soberna potestad del Congreso para aprobar o modificar las citadas iniciativas presidenciales de conformidad con lo que establece el Derecho Parlamentario.

Por lo que respecta a la iniciativa para que el Ejecutivo realice observaciones al presupuesto de egresos de la Federación que anualmente aprueba la Cámara de Diputados, es importante darle el visto bueno ya que esto le permite a los órganos de gobierno tener una mayor y mejor comunicación para que incida por supuesto en beneficio de la nación.

El conflicto sobre el presupuesto de egresos de la Federación surgió a partir de las elecciones de 1997, basta recordar que fue la primera legislatura a finales del siglo xx sin mayoría de ningún partido en la Cámara de Diputados y ante el anuncio del Presidente de realizar observaciones al presupuesto de egresos de la Federación, lo cual finalmente nunca llevo a cabo, pues lle-

go acuerdos con el poder Legislativo. Por lo que finalmente en el proyecto de reformas al artículo específicamente al 74 se propone lo siguiente:

El Ejecutivo Federal podrá hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación en un plazo de diez días hábiles. Si el Ejecutivo no tuviera observaciones lo promulgará y publicará.

El Presupuesto de Egresos de la Federación observado, en todo o en parte, por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Diputados para que sea discutido de nuevo por ésta en un plazo de diez días hábiles; si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, volverá de inmediato al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Pudiéramos bien afirmar sin la menor duda y con claridad que el Ejecutivo federal puede observar el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

Y finalmente me voy a referir a una reforma ya aprobada por el Senado de la República al artículo 89 constitucional, en donde se establece la facultad del Presidente de la República, con la aprobación del Senado del nombramiento de los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de comunicaciones, energía y competencia económica; esta reforma sin duda alguna profundiza la interacción entre el Congreso de la Unión y el poder Ejecutivo, estableciendo por supuesto matices parlamentarios con el propósito de darle una mayor legitimidad a las decisiones del poder Ejecutivo.