



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

COORDINACIÓN DE ESTUDIOS AVANZADOS



**“EL TRÁNSITO HACIA UN RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL
O PARLAMENTARIO”**

**TRABAJO TERMINAL
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO PARLAMENTARIO**

**PRESENTA:
MTRO. D.L. VALENTÍN MARTÍNEZ GARZA**

**TUTOR ACADÉMICO:
DR. EN D. CARLOS MUÑIZ DÍAZ**

**TUTORES ADJUNTOS:
DR. EN D. VÍCTOR ALEJANDRO WONG MERÁZ
DR. EN D. RODOLFO RAFAEL ELIZALDE CASTAÑEDA**

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO.

ENERO DE 2020

ÍNDICE:

Resumen	X
Protocolo de investigación	XII
Nota preliminar	1
Marco teórico	11
Introducción	17
Capítulo I	22
Del Plan de Independencia de México a la Constitución de 1917	
1. Antecedentes.	22
2. Proyecto de Plan de Independencia de México.	26
3. Plan de Gobierno Americano para Instrucción de los Comandantes de las Divisiones.	28
4. La Constitución Española de Cádiz.	30
5. Los elementos Constitucionales.	33
6. Constitución de Apatzingán.	34
7. Constitución de 1824.	38
8. Bases Constitucionales de 1836.	40
9. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.	41
10. Constitución de 1857.	42
10.1 Reformas a la Constitución de 1857.	44
11. Constitución de 1917.	45
Capítulo II	51
Formas de gobierno	
1. Antecedentes.	51
2. Actuales formas de gobierno.	53
3. Régimen presidencial.	56
4. Régimen parlamentario.	61
5. Sistema mixto o semipresidencial.	69

Capítulo III	74
Del gobierno de coalición al semipresidencialismo en México	
1. Fortalecimiento del Congreso.	74
2. Gobierno de coalición.	75
3. Iniciativas para expedir una ley reglamentaria del gobierno de coalición.	78
4. Iniciativa de reforma Constitucional para que en las Constituciones locales se prevea la figura del gobierno de coalición.	82
5. Otras iniciativas de reforma Constitucional.	83
6. Gobiernos de coalición en América Latina.	84
7. Situación actual en México.	87
8. Régimen semipresidencial.	90
9. Parlamentarismo vs presidencialismo	91
Capítulo IV	98
Una propuesta para México	
1. Acerca de las formas de gobierno.	98
2. Discusiones teóricas en el siglo XX sobre formas de gobierno.	101
3. Propuesta para transitar del presidencialismo a un sistema semipresidencial.	106
Conclusiones	120
Bibliografía	127

RESUMEN

En 1920 se ensaya en Alemania un nuevo tipo de régimen, al cual se le denominó “semipresidencial”, pues combina características tanto del sistema presidencial como del parlamentario; pero es hasta que Francia en su Constitución de 1958 lo implementa, cuando se vuelve realmente visible y surge como un sistema de gobierno que es sujeto de análisis y debate entre los estudiosos de la materia.

En nuestro país se produce en 1977 la gran reforma en materia política-electoral, y a partir de ella, diversos teóricos empiezan a plantear si resultaba conveniente modificar nuestro sistema de gobierno y concretamente implementar uno de tipo parlamentario, que en Europa tenía varios siglos de aplicarse con muy buenos resultados.

Veinte años después y posterior a la otra gran reforma en materia electoral de 1996, por primera vez el partido en el poder dejó de tener mayoría en la Cámara de Diputados, tendencia que continuó hasta la Legislatura LXIII (2015-2018), en que ningún partido político tenía por sí solo, mayoría parlamentaria en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Hasta principios del siglo XX los principales sistemas de gobierno adoptados por casi todos los países eran el tipo presidencial o el tipo parlamentario, con sus particularidades cada uno. En ese siglo algunas naciones latinoamericanas, principalmente como consecuencia de conflictos internos, mudaron su forma de gobierno, pero los resultados no han sido los esperados.

Por lo que, a casi 200 años de regimnos en México bajo un sistema de tipo presidencial, resulta pertinente explorar la posibilidad de modificar nuestra forma de gobierno con el propósito de buscar un efectivo equilibrio entre los poderes que reditué en beneficio de los mexicanos.

Es así como en el presente trabajo se plantea la posibilidad de transitar hacia un sistema de gobierno de tipo semipresidencial en el que además del titular del Poder Ejecutivo, exista un Jefe de Gobierno con atribuciones y responsabilidades claras y perfectamente definidas que imposibiliten el ejercicio de las señaladas facultades metaconstitucionales del presidente, que con el paso de los sexenios se fueron dando, como lo estudió Carpizo en su libro “El Presidencialismo Mexicano”.

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

1. Línea de investigación en que se ubica el trabajo.

El sistema presidencial se implementó en México desde la Constitución de 1824 y se ha mantenido hasta el día de hoy: sin embargo, en dos épocas ha existido la figura del vicepresidente, quien junto con el presidente eran electos, en una primera instancia de manera indirecta, posteriormente el cargo de vicepresidente se suprimió y al restablecerse, se elegía de manera directa. En la reforma Constitucional en materia política-electoral de 2014, se abrió la posibilidad de constituir un gobierno de coalición cuando el partido político del cuál sea miembro el presidente electo no tenga mayoría en el Congreso de la Unión, lo que nos da como resultado que en el país se haya pugnado por una presidencia compartida y en algún momento de la historia, por un gobierno de tipo parlamentario.

La posibilidad Constitucional de instaurar un gobierno de coalición lleva a considerar, si el siguiente paso lo constituye la instauración de un régimen semipresidencial o un régimen parlamentario en la que además del titular del Poder Ejecutivo exista un Jefe de Gobierno.

Por lo anterior, este estudio se enmarca en la línea de investigación “Sociología política” toda vez que ésta se encarga de examinar las relaciones de poder. Esta rama es definida por Maurice Duverger en su texto *Sociología política* como la ciencia dedicada al estudio del “poder, del gobierno, de la autoridad, del mando”.

En tal virtud, la Sociología política nos permitirá explorar si el sistema actual de gobierno mexicano está agotado. En su caso, qué régimen es afín a sus circunstancias y de qué manera se puede realizar la transición.

1.1. Título del trabajo de investigación.

El tránsito hacia un régimen semipresidencial o parlamentario.

2. Objeto de Estudio.

La viabilidad de que México transite hacia un sistema de gobierno de tipo semipresidencial o parlamentario.

3. Planteamiento del problema.

Nuestra Carta Magna establece en su artículo 49 que “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” y por su parte el diverso 80 consigna que “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, sin embargo en la práctica ha prevalecido la percepción en el sentido de que las decisiones que se toman para marcar el rumbo del país son propias de un solo poder y de un solo hombre.

A casi 200 años de la implementación del sistema presidencial en México, no se advierte la generación de contrapesos reales que logren un equilibrio entre los tres poderes; por lo que se explorará la conveniencia de cambiar la forma de gobierno.

Al respecto, nos planteamos las siguientes preguntas:

- El sistema de gobierno de tipo presidencial es suficiente o ¿ya es conveniente empezar a pensar en la modificación de la forma de gobierno a semipresidencial o parlamentario?
- ¿Resulta conveniente continuar con la forma de gobierno que actualmente tenemos?

- ¿De qué manera pudiera implementarse un sistema de gobierno diferente en México?

4. Justificación del problema.

Diversos autores han determinado las características propias de cada sistema de gobierno que en la práctica no se apegan a la teoría toda vez que influye mucho la situación psico-social y cultural de cada Estado, es por ello que se realizará una revisión a los textos e investigaciones que se han enfocado en la posibilidad de cambiar de forma de gobierno diferente al presidencial y que en su estudio han tomado en cuenta todas las variables, no obstante tampoco hay acuerdo entre estos investigadores sobre qué sistema traería mayores beneficios, pero destaca que todos concuerdan en que debe existir algo mejor que el presidencialismo.

Ahora bien, las investigaciones que existen sobre la transición en México son eso, investigaciones que no se han materializado. Más bien tenemos frente a nosotros el intento de semipresidencialismo que se implementó en la República de Weimar y la forma de gobierno que impera, entre otras naciones, en Francia, para partir de esas experiencias y valorar la conveniencia de seguirlos.

5. Delimitación del problema.

5.1. Temporal.

Se analizará que los próceres de la Independencia sugirieron como forma de gobierno para nuestro país uno de tipo parlamentario, observando que desde 1990 se han aprobado una serie de reformas constitucionales que han generado el traslado al Legislativo, de un cúmulo de atribuciones que eran exclusivas del Ejecutivo, lo que da la impresión, de que paulatinamente nos hemos ido moviendo hacia un sistema de gobierno de tipo parlamentario.

En 2014 se otorga al Ejecutivo Federal la atribución de formar un gobierno de coalición, sin embargo, a fin de buscar un efectivo contrapeso entre poderes, se estudia la posibilidad de modificar la forma de gobierno.

5.2. Espacial

El territorio donde se va a aplicar la nueva forma de gobierno se centrará en México.

5.3. Personal

La propuesta, en caso de materializarse pudiera redundar en beneficio de la población mexicana.

5.4. Material.

Derecho Positivo Mexicano, Derecho Público, Derecho comparado y Política.

6. Objetivos de estudio.

6.1. Generales

- Comprender los sistemas: presidencial, parlamentario y semipresidencial, a fin de establecer la viabilidad para implementar en nuestro país otra forma de gobierno distinta al presidencial que fortalezca el desarrollo de la democracia.

6.2. Específicos

- Explorar las ventajas que tendría para el país tomar las atribuciones y facultades que actualmente recaen en el Ejecutivo Federal y distribuirlas de manera equitativa entre un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno.

- Analizar la conveniencia de instituir la figura de jefe de Gobierno en el sistema semipresidencial; la forma como será electo; así como cuáles serán sus facultades.
- Identificar los mecanismos a través de los cuales sería posible transitar a un sistema de gobierno diferente, que permita compartir responsabilidades en la toma de decisiones entre los poderes legalmente constituidos.

7. Hipótesis de la investigación.

- ✓ ¿El régimen presidencialista en México se encuentra agotado?
- ✓ ¿Se puede implementar un régimen diferente en México?
- ✓ De ser el caso, el régimen que se proponga ¿sería del tipo semipresidencial o parlamentario?

NOTA PRELIMINAR

Este trabajo propone una modificación a la forma de gobierno presidencial que desde hace casi 200 años nos rige, a una de tipo semipresidencial, se comenzó a desarrollar en septiembre de 2016, precisamente al iniciar los estudios del Doctorado en Derecho Parlamentario en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el marco de una condición política totalmente diferente a la actual.

Gobernar el país a partir de 1997 y hasta 2018, requirió que prácticamente las tres fuerzas políticas principales de cada momento histórico tuvieran que negociar, ceder, obtener, pactar, ponerse de acuerdo y convenir, ya que el partido político del que emanaba el presidente de la República no tenía mayoría en el Poder Legislativo, a esas negociaciones se sumaban y siguen sumando los llamados “partidos bisagra” como el PVEM, Nueva Alianza y otros que incluso ya perdieron su registro.

Los resultados electorales de 2018 cambiaron el escenario, pues un solo partido político obtuvo además del triunfo en la elección presidencial, con la suma de los legisladores integrantes de la coalición electoral, la mayoría en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El trabajo parte de las teorías expresadas, entre otros, por Juan Linz 1977 en su ensayo “Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?”; Jorge Carpizo 1978 en el “Presidencialismo Mexicano” y, Giovanni Sartori 1994 en “Ingeniería constitucional comparada”, que en 2014 complementa con un capítulo específico para nuestro país, titulado “La transición de México, ¿hacia dónde? (una agenda para la reforma)” y propone como alternativa, el tránsito hacia un sistema de tipo semipresidencial.

En 1977 se lleva a cabo en México la gran reforma electoral instrumentada por el entonces presidente López Portillo, también conocida como la reforma Reyes Heróles, por ser éste quien la diseñó e impulsó, la que, entre otros aspectos, es la que otorga

reconocimiento como partidos políticos a las distintas expresiones que no tenían un espacio para aspirar a cargos de elección popular, como el partido comunista.

En el marco de esta reforma, Carpizo publica en 1978 el libro referido y en él se plantea la interrogante acerca de si el sistema presidencial se encuentra agotado. A este autor le siguieron otros estudiosos de la materia, por lo que, desde mi punto de vista, no obstante, los resultados electorales de 2018, considero que no se trata de una línea de investigación finalizada.

Como es sabido, las elecciones de 1997 produjeron un suceso histórico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejó de ser mayoría y ningún partido político la alcanzaba por sí sólo, lo que se repitió hasta las elecciones de 2018. Actualmente una sola fuerza política MORENA, más sus aliados, puede, en determinado momento alcanzar mayoría calificada.

La situación de 1997 llevó a considerar que la forma de entender el nuevo parlamentarismo mexicano y su correlación con el Poder Ejecutivo era la de reconocer la existencia de tres fuerzas políticas principales, no porcentualmente hablando, pero si desde el punto de la representatividad.

Es sabido que en las elecciones de 2006 y ante la diferencia tan cerrada entre el primero y el segundo lugar por la Presidencia de la República de tan sólo el 0.56%, el entonces presidente electo Felipe Calderón, propuso al PRI gobernar en coalición, sin embargo, los dirigentes de ese instituto político expresaron que no existía base constitucional para ello.

Es así que, en 2014, en la reforma electoral que, entre otros aspectos redefine a la autoridad administrativa en la materia y reconoce el derecho de los ciudadanos independientes a competir por un cargo de elección popular, se plasmó en la Constitución

la posibilidad de integrar un gobierno de coalición a propuesta del presidente de la República.

Los resultados de las elecciones de 2018 generaron que no se actualizara el supuesto referido, sin embargo, ya es texto constitucional y según se presente el panorama de futuras elecciones, el presidente tiene la atribución de implementarlo.

De acuerdo con el Instituto Nacional (Federal) Electoral, de 1977 a 2018 la composición del Congreso de la Unión, con independencia de las renunciaciones presentadas a determinado grupo parlamentario y la adhesión a otro, o bien el asumirse como legislador independiente o sin grupo parlamentario, ya sea al inicio o durante el transcurso de cada legislatura, fue la siguiente¹:

Período	Cámara	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NA	Total
1994-1997	Diputados	119	300	71	10	---	---	---	500
1997-2000	Diputados	120	239	126	7	8	---	---	500

En el caso del Senado de la República, durante este periodo se presentaron varias modificaciones en cuanto a su integración, para pasar de 64 senadores, dos por cada entidad federativa y el entonces Distrito Federal a 3 por cada entidad, más 32 nombrados en base a una lista nacional para un total de 128 escaños.

Mediante sendos Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de abril de 1933 se determina que los senadores durarán 6 años en el cargo; 15 de diciembre de 1986 se implementa como novedad la renovación por mitades, esto es, la duración seguiría siendo de 6 años, pero con elección cada 3 años (renovación por

¹ Los cuadros son elaboración propia con datos del ine.mx, diputados.gob.mx y senado.gob.mx. Las siglas que se utilizan en este y en los demás cuadros y apartados corresponden a: PAN Partido Acción Nacional; PRI Partido Revolucionario Institucional; PRD Partido de la Revolución Democrática; PT Partido del Trabajo; PVEM Partido Verde Ecologista de México; CONV. MC Convergencia hoy Movimiento Ciudadano; NA Nueva Alianza; PSN Partido de la Sociedad Nacionalista; PAS Partido Alianza Social; PCD Partido de Centro Democrático; Alternativa Partido Político Nacional; MORENA Movimiento de Regeneración Nacional; PES Partido Encuentro Social; Independiente candidato que participó de manera independiente y, SGP legislador que no está adscrito a ningún grupo parlamentario, toda vez que renunció al partido político que lo postuló y no se adscribió a otro.

mitades); 3 de septiembre de 1993 y fe de erratas del 6 de septiembre siguiente, se incrementa a 4 senadores por entidad federativa, de los cuales 3 serían electos por el principio de mayoría relativa y 1 asignado a la primera minoría, lo que se conoce con el término “los mejores perdedores”, finalmente 22 de agosto de 1996 en el que se establece la fórmula actual: en cada entidad federativa serán electos 2 senadores por el principio de representación proporcional, uno se asigna a la primera fórmula del partido que obtiene el segundo lugar en la votación (primera minoría) y 32 son electos por el principio de representación proporcional de una lista nacional, para un total de 128 legisladores.

Es así como durante el periodo 1991-1997 la Cámara de Senadores se integró de la siguiente manera:

Período	Cámara	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Total
1991-1994	Senadores	1	31	---	---	---	32
1994-1997	Senadores	24	64	8	---	---	96
1997-2000	Senadores	9	13	8	1	1	32

Continuando con la integración del congreso de 2000 a 2018 es como se indica:

Período	Cámara	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CONV.	PSN	PAS	PCD	Total
2000-2006	Senadores	46	60	16	---	5	---	---	---	1	128
2000-2003	Diputados	206	211	50	8	17	3	3	2	---	500
2003-2006	Diputados	152	225	96	5	17	5	---	---	---	500

Período	Cámara	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CONV.	NA	Alternativa	Total
2006-2012	Senadores	52	33	29	2	6	5	1	---	128
2006-2009	Diputados	206	104	126	16	19	16	9	4	500
2009-2012	Diputados	143	237	71	13	21	6	9	---	500

Período	Cámara	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NA	Morena	PES	Indep.	Total
2012-2018	Senadores	38	54	22	5	7	1	1	---	---	---	128
2012-2015	Diputados	114	213	103	15	28	17	10	---	---	---	500
2015-2018	Diputados	109	203	61	---	47	25	11	35	8	1	500

Como se puede apreciar en 1994 el PRI obtuvo 300 diputaciones por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), los 300 diputados le otorgaron la mayoría simple, pues esta Soberanía se compone de 500 legisladores, por lo que la mitad más uno son 251. No obstante, no tenía por sí solo la mayoría calificada de dos tercios que corresponde a 334 diputados o un número menor, de conformidad con los asistentes a la sesión.

Es importante referir que a partir de agosto de 1996 y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54 fracción IV de la Constitución Federal, ningún partido político o coalición podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios². En el supuesto de que alguno obtenga la totalidad de los triunfos de mayoría relativa, ya no participa en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

En el Senado de la Republica, al ser 128 senadores y senadoras, la mayoría simple son 65 y la calificada, en caso de que al momento de la votación se encuentren la totalidad de legisladores es de 85. Sí están menos, el número se reduce en la proporción correspondiente. De 1991 a 1994 el PRI llegó a tener 95 escaños, con lo que la mayoría calificada estaba más que garantizada.

Para la elección de 1997, el PRI pasó a ser la primera minoría en la Cámara de Diputados, al obtener por ambos principios 239 curules, con lo que también perdió la mayoría simple y con los resultados de esta elección se acuña un nuevo término, la integración de la cámara por “tercios” y en el caso de la Cámara Alta conservó con 77 senadores, la mayoría simple, pero dejó de tener la calificada.

De 2000 a 2015, los resultados saltan a la vista, tanto en el Senado de la República como en la Cámara baja, ningún partido político obtuvo por sí mismo la mayoría simple, mucho menos la calificada.

² Mediante Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 6 de abril de 1990, 3 de septiembre de 1993 y 22 de agosto de 1996, se determinó, respectivamente, que ningún partido podía tener más de 350, 315 y finalmente 300 diputados por ambos principios.

Esto generó que diversos autores y estudiosos de la materia, vaticinaran que en México no se volvería a dar una votación que confiriera a un partido político la mayoría parlamentaria, se insistió casi desde 1997 que los resultados generarían la distribución de escaños y curules por “tercios” y que esto era irreversible.

En consecuencia, se comenzó a impulsar, como figura, un tanto novedosa en nuestra forma de gobierno, la de que, llegado el caso, el presidente de la República estuviera en posibilidad de formar un “gobierno de coalición”, a fin de garantizar la gobernabilidad.

En estos términos, en 2014 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para permitirle al presidente la formación de dicho “gobierno de coalición”.

En congruencia con la reforma constitucional, durante la LXIII Legislatura (2015-2018), se presentaron varias iniciativas para expedir una Ley Reglamentaria del Gobierno de Coalición, de las cuales, las 4 que iniciaron ante la Cámara de Diputados se desecharon mediante acuerdo del 11 de octubre de 2018. Subsiste la promovida en el Senado de la República.

Al inicio de la LXIV Legislatura se presentó una más. También el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM editó un libro denominado “Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del Gobierno de Coalición”.

De acuerdo con el propio Instituto Nacional Electoral, la integración de las Cámaras de Senadores y Diputados como consecuencia de la elección presidencial de 2018 fue la siguiente:

Período	Cámara	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NA	MORENA	PES	Total
2018-2024	Senadores	23	14	8	6	6	7	1 ³	55	8	128
2018-2021	Diputados	81	45	21	61	16	27	2	191	56	500

La pura sumatoria de los legisladores que formaron parte de la coalición “Juntos Haremos Historia, conformada por Morena, PT y PES, arroja 69 Senadores y 308 diputados, con lo que se rebasa el número de votos para obtener la mayoría simple en ambas Cámaras.

Ahora bien, ya integrada la LXIV legislatura, se dieron movimientos entre los legisladores, algunos renunciaron al grupo parlamentario del partido que los propuso y se adscribieron a otro, y en el caso de un Senador y 4 diputados que no se sumaron a ninguna otra fuerza política, se les considera como “sin grupo parlamentario”.

A finales de octubre de 2019, de acuerdo con la información proporcionada por las Cámaras del Congreso de la Unión en sus páginas electrónicas, la composición de los grupos parlamentarios es la siguiente:

Período	Cámara	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NA	MORENA	PES	SGP	Total
2018-2024	Senadores	24	14	3	6	7	9	--	60	4	1	128
2018-2021	Diputados	78	47	11	34	13	28	--	259	26	4	500

La información anterior arroja que el grupo parlamentario mayoritario se integra por 70 senadores y 316 diputados, por lo que ya cuenta por sí sólo, con la mayoría simple para procesar cualquier nueva ley o reforma a las vigentes y para el caso de voto calificado para reformas Constitucionales o nombramientos, requiere, además del apoyo de sus aliados PT y PES, convencer a cualquiera de las otras opciones, principalmente a los llamados “partidos bisagra”.

³ La Senadora de NA fue propuesta por el PVEM dentro de la coalición que se conformó con el PRI, sin embargo, desde el primer día de ejercicio, renunció al grupo parlamentario del PVEM y se adscribió al de MORENA.

Por lo que al contar el partido político mayoritario con ese mapa de votación volvió innecesario continuar con el debate acerca de la conveniencia de expedir una ley que reglamentara el gobierno de coalición, ya que al no existir una necesidad de formar alianzas para contar con la mayoría simple para la aprobación de las iniciativas por las que se expide o se reforma y modifica determinada ley, no seguía siendo prioridad expedir dicha ley reglamentaria.

No obstante ello, en 2021 habrá elecciones para renovar la Cámara de Diputados y si bien es cierto, hoy el grupo parlamentario mayoritario más sus aliados, pueden conformar, incluso, una mayoría calificada, para la legislatura LXV (2021-2024) no está nada escrito.

Se reitera que este trabajo inició en 2016 cuando el titular del Ejecutivo Federal no contaba, desde 1997, con una mayoría parlamentaria y por tanto tenía que formar alianzas, momentáneas o permanentes, con otras fuerzas políticas, lo que ahora no sucede, ya que al tener el presidente de la República tal fuerza en el Congreso de la Unión no requiere negociar ningún término de su agenda política.

Sin embargo, hoy nos encontramos de nuevo ante la concentración de poder por un solo partido político que domina al menos el Ejecutivo y el Legislativo, por lo que en mi concepto, se requiere explorar la vía de impulsar un cambio más profundo en nuestro régimen de gobierno que pueda producir un efectivo contrapeso entre poderes y así cumplir la máxima constitucional prevista en el artículo 49 en el sentido de que “no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo cuando se trate de facultades extraordinarias del Ejecutivo”.

Sartori señalaba que no se debía entender a la separación de poderes de manera literal como lo hicieron los redactores de la Constitución de los Estados Unidos de América y que mal copiamos en casi toda Latinoamérica, “sino que significa que para

limitar el poder debemos contar con un poder no concentrado. Así, se puede lograr de dos maneras la limitación del poder, ya sea dividiéndolo o compartiéndolo, pues en ambas fórmulas la línea base es que ninguna persona sola tenga y controle todo ese poder”. (2016, pág. 10).

De ahí que, en mi concepto, la formación de un gobierno de coalición –fórmula utilizada con mucho éxito en diversas naciones, especialmente en Alemania–, se proponga una reforma de más peso, que sería la de transitar hacia un gobierno de tipo semipresidencial que fortalezca a los tres poderes de la Unión, en especial al Ejecutivo y al Legislativo.

La propuesta que se formula tiene a buscar la existencia de un efectivo contrapeso que ayude a propiciar un mejor desarrollo y crecimiento de la Nación, al convenir de manera conjunta en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de la Estrategia de Seguridad Nacional y en los alcances del Programa de Gobierno.

En el año 2000 al producirse la alternancia en el Poder Ejecutivo, algunos académicos manifestaron que toda vez que ya se había logrado el cambio, prácticamente quedaba cancelado el debate respecto a la necesidad de transitar hacia otras opciones para con ello fortalecer la democracia.

Planteamiento que incluso se ve un tanto corroborado al repetir en 2006 el mismo partido político en la Presidencia de la República. Los estudiosos del tema concluyeron que la tarea ya estaba hecha, que ya no era necesario seguir teorizando, pues la democracia había alcanzado su punto más alto, ya no existía retorno y al estar repartido el congreso por tercios, los contrapesos se habían establecido de manera natural.

En 2012 la Presidencia regresó al PRI, pero con un Congreso dividido, en tanto que en 2018 el triunfo lo obtuvo el candidato postulado por Morena y la coalición de la que formó parte. Pero en este caso, además de las curules y escaños que lograron para

la integración del Congreso, la suma de los legisladores que se han ido adhiriendo, conforman una amplia mayoría que incluso pudiera regresar al país a niveles de los años 70 y 80 en donde no existía oposición.

Por esas razones se estima que al ignorar cuál será la decisión de los electores para 2021, 2024 y los futuros comicios, una manera de garantizar un ejercicio de gobierno adecuado, pudiera ser variando la forma de gobierno a semipresidencial.

MARCO TEÓRICO

México implementó desde 1824 como forma de gobierno, el sistema presidencial a cargo de un ejecutivo unitario mismo que se ha mantenido hasta nuestros días, salvo, algunos periodos históricos en los que dicho Poder estuvo a cargo de una pluralidad, fundamentalmente triunviratos –como proponía la constitución de Apatzingán de 1814 en su artículo 132– y los imperios de Iturbide (anterior a la Constitución de 1824) y Maximiliano I (1864-1867).

Durante dos épocas en el siglo XVIII e inicios del XIX, existió la figura del vicepresidente, en un primer momento tanto el presidente como el vicepresidente eran electos de manera indirecta y por un colegio electoral, mientras que, entre 1904 y 1911 se presentaban por fórmula, uno para el cargo de presidente y el otro para el de vicepresidente.

La Constitución de 1917, que reformó la de 1857, se pronunció por una presidencia unitaria, así el artículo 80 establece: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Este es uno de los pocos artículos de la Carta Magna que no sido objeto de ninguna modificación.

No obstante que dicha Constitución previó la división de poderes, lo cierto es que México se dio a sí mismo un ejecutivo fuerte que sólo se veía limitado por “la existencia de unos cuantos factores de poder” (Carpizo, pág. 233). “El poder es la capacidad de un individuo o grupo de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos (Bodenheimer, 2016, pág. 17).

El Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917 da cuenta de las discusiones respecto a las facultades que tendría el presidente de la República, mismas que algunos diputados constituyentes se manifestaban por acotarlas a fin de garantizar

el equilibrio entre los tres poderes, en tanto otros consideraban debían ampliarse; al final quedó un poder más fuerte que los otros, como afirmó el diputado por el estado de Puebla, David Pastrana Jaimes:

Aquí en este Congreso, y por los abusos del Poder Legislativo, hemos puesto trabas, hemos encadenado al Poder Legislativo, le hemos puesto período de cuatro meses para sus sesiones, y ese periodo puede reducirse a un día, quince días o un mes; la Comisión Permanente no tiene facultades para convocar al Congreso ni para tratar asuntos de alta nobleza y dignidad; hemos maniatado al Poder Legislativo a tal grado, que no será posible de hoy en adelante que ese Poder Legislativo pueda estar agresivo contra el presidente de la República o contra cualquier otro Poder. (2016, pág. 95)

En consecuencia, nuestra Constitución se inclinó por un presidente fuerte que tenía un control casi absoluto sobre los tres poderes, que no sólo nombraba a su gabinete, sino también a los candidatos a diputados, senadores, gobernadores, diputados locales y alcaldes de las principales ciudades del país, los cuales, por el simple hecho de arribar a la candidatura ya suponían que llegaban al cargo; además también designaba y removía al líder de su partido político del que, por seis años, se convertía en el jefe nato y así, de igual manera, nombraba y promovía a otros cargos o determinaba el cese en sus funciones a jueces y magistrados, incluyendo los ministros de la Suprema Corte.

Un presidente que alrededor suyo formaba un grupo, que a la vez era compacto y amplio; en donde todos se sentían representados y le permitía a un solo hombre mostrar ante la mayoría –un país–, que se trataba de un ser ecuánime, magnánimo, todo poderoso, que como menciona Carpizo, citando a Cosío Villegas, con sólo proponérselo podía resolver cualquier problema. (Carpizo, pág. 29).

O como lo sostiene Bodenheimier “Todo liderazgo inteligente percibe que una mayoría es generalmente más fuerte que un solo hombre y por esa razón es preciso aplacar y satisfacer a la mayoría de una u otra forma” (pág. 241), razón por la que muchos de los cargos, en lugar de ocuparlos con verdaderos expertos en los temas, eran otorgados a los líderes de las organizaciones gremiales y de esta manera, las mayorías estaban tranquilas.

Es así como el presidente al que dado el enorme poder que ostentaba, tampoco se le podía cuestionar; la prensa y los medios de comunicación tenían que cuidar muy bien lo que sobre él se decía o escribía, so pena de ver restringida la distribución del papel o cancelada la concesión. “Como parece probar muy claramente la historia de las dictaduras modernas el poder político ilimitado es una de las fuerzas más dinámicas y agresivas del universo [este poder] tiende siempre a poner en peligro el régimen de derecho” (Bodenheimier, págs. 20, 244-245).

Al analizar las teorías sobre Derecho y Estado, el maestro alemán refiere que algunos como John Austin, sostienen que el Estado está por encima del Derecho; otros como Grocio, Pufendorf, Locke y Wolf, postulan lo contrario, el Derecho es anterior a los Estados y por su parte Vinogradoff al que siguieron Bentley y luego Kelsen, afirman que “Derecho y Estado no son meramente dos aspectos o lados del mismo fenómeno; son totalmente y sin reservas idénticos” (Bodenheimier, págs. 72-77) y concluye:

Si por el contrario existe en un Estado un gobierno central fuerte, prácticamente ilimitado en su poder; si las funciones legislativa y ejecutiva están fundidas en manos de ese gobierno; si los tribunales de justicia son servidores del gobierno y dependen de él; si se puede modificar la ley por un simple decreto del gobierno, sin cooperación de ningún cuerpo representativo; si los ciudadanos no tienen derechos y libertades básicos que el gobierno esté obligado a respetar, en tal caso, nos inclinaremos a decir que en ese Estado

particular, el poder soberano está por encima del Derecho y no está ligado por ninguna limitación jurídica. (págs. 78-79)

Carré de Malberg apunta que al presidente le corresponde “asegurar la ejecución de las leyes” y si bien es cierto que constitucionalmente está investido de otras atribuciones, tales como la gobernabilidad del país, la representación de la nación en el exterior, convocar al Congreso a periodos extraordinarios, proponer nombramientos en lo individual o ternas para su ratificación ante el Legislativo, también lo es, que su “actividad administrativa sólo puede ejercerse en ejecución de una prescripción legislativa” (1998, págs. 437-439).

En nuestro país prevalecía al menos hasta el año 1997 una situación contraria a la concebida por Sartori (pág. 22) “en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado”, en este caso, el país al servicio del presidente que entendió el término de primer mandatario, no como aquél a quien el electorado confiere la administración de la nación, sino como aquél a quien se le otorgaban facultades para mandar, para ordenar, para impartir órdenes y éstas debían ser obedecidas.

Tal forma de proceder pareciere entrañar una falta de cultura en general del pueblo mexicano y de los partidos políticos, así como de la persona electa como presidente, al no asimilar el significado de la forma de gobierno que impera en nuestro país, al asumir otras atribuciones y facultades diferentes a las que le otorga el ejercicio del poder que ostenta, es decir, o existe una carencia de conocimiento del papel que debe desempeñar el presidente y su quehacer dentro de la maquinaria del Estado, pues no se razona que nuestro sistema republicano representativo tiene un porqué para funcionar con una forma de gobierno presidencial, o como, en 1887 el historiador británico Lord Acton escribió: “El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”.

El Dr. Carpizo sostiene que a partir de 1977 con la “reforma política”, se tuvo la sensibilidad de que el sistema político mexicano debía democratizarse, y a partir de ahí se producen los cambios que iniciaron el fortalecimiento del Poder Legislativo, al permitir la institucionalización de las fuerzas políticas que no tenían reconocimiento como partido político y la entrada de los partidos de oposición, tanto al Congreso general como a los congresos locales (2013, pág. 239).

Por tanto la percepción de un ejecutivo todo poderoso comienza a menguar en “1981, entre otras razones, por la caída fenomenal de los precios internacionales del petróleo, las bruscas devaluaciones del peso mexicano, el alto porcentaje del presupuesto federal dedicado al pago de intereses por la enorme deuda externa contraída [y] los rumores de corrupción... asestaron un fuerte golpe al prestigio del presidente mexicano: se le atribuyó ser el origen de todos los males que padecía el país” (Carpizo, págs. 233-234).

La percepción en nuestro país es que no existe un efectivo balance entre los poderes, se asume que el presidente es el jefe máximo, todas las decisiones pasan por él. “Una de las discusiones públicas y privadas recurrentes en estos últimos años ha sido y es justamente el sistema presidencial mexicano, y existe un consenso nacional; el país necesita un verdadero equilibrio de los poderes públicos y el presidente sólo debe actuar basado en las facultades que le señalan la Constitución y la ley” (Carpizo, pág. 234).

Sin embargo, comenta que el cambio hacia el sistema parlamentario o mixto no influye en la democratización del sistema electoral, sino que, “el análisis debe ser efectuado respecto al equilibrio que ha de existir entre los poderes políticos y los controles mutuos operantes entre ellos” (Carpizo, pág. 240).

En este sentido, Sartorí apunta que “el término democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno [...] un concepto preminentemente desarrollado y teorizado como sistema político” (1993, págs. 5-8). Esto

es, la democracia no la da el sistema que se elija, sino que “ya sea un sistema presidencial o parlamentario, debe guardar un equilibrio con el poder legislativo; es decir, deben funcionar los pesos y contrapesos [...] y debe encuadrar su actuación dentro de los marcos constitucionales, lo cual se complementa con la independencia del poder judicial” (Carpizo, págs. 239-240).

Un cambio de forma de gobierno a semipresidencial no le resta facultades al ejecutivo, por el contrario “México necesita un ejecutivo fuerte, pero controlado por los poderes legislativo y judicial, de acuerdo a las facultades que la Constitución les señala” (Carpizo, pág. 241), o como refirió el diputado constituyente Pastrana Jaimes “Ya le quitamos al Legislativo las facultades para abusar; veamos ahora de qué modo restringimos al Ejecutivo para que no abuse” (México, pág. 95).

Algunas naciones de América Latina que iniciaron con una forma de gobierno de tipo presidencial, han variado hacia otras formas de tipo parlamentario, sin embargo, la historia ha mostrado que ni el presidencial ni el parlamentario han contribuido a elevar el nivel de vida de los ciudadanos, por lo que en este trabajo se propone la modificación a un sistema semipresidencial propio, en el que, como al inicio de nuestra vida independiente se contaba con un presidente y un vicepresidente, ahora existan un jefe de Estado y un jefe de Gobierno, ambos electos de manera popular.

Este cambio en la forma de gobierno, además de pugnar por un equilibrio entre los poderes, puede propiciar el fortalecimiento de nuestra democracia. Al respecto, Sartori se cuestionaba, “¿sabrá la democracia resistir a la democracia?” y se contestaba: “Sí, pero bajo la condición de jugar con más inteligencia y, sobre todo con más responsabilidad de lo que hoy se ve alrededor” (1993, pág. 330).

INTRODUCCIÓN

La forma de gobierno que nos dimos los mexicanos a partir de la consecución de la independencia fue en una primera instancia, la del sistema monárquico, en la que se confería el poder a una sola persona por vía del emperador, lo anterior derivado de que nuestros orígenes en el México precolombino, esa era la forma de gobierno que teníamos, adicionalmente, en los últimos 300 años –los de la dominación española– habíamos vivido bajo la autoridad de un rey.

Además de que, con diferentes matices, esa era la forma de gobierno de las diversas naciones tanto de Europa como de Asia, por lo que no nos resultaba extraño, sostener que ese era el sistema de gobierno que debía implantarse, confiriendo el honor y la responsabilidad de conducir al país, a un mexicano.

Por otra parte, los Estados Unidos de América se habían determinado una forma de gobierno diferente a la existente en las casas europeas y que consistía en conferir la responsabilidad de la administración de la nación a un solo individuo que se le denominaría “presidente”, el cual estaría acompañado de dos instituciones, una que atendiera la creación de las leyes y otra que se encargara de su sanción, con lo que se le da vigencia al concepto de “separación de los poderes”.

Concluido el experimento de la monarquía, en nuestro país inicia una discusión respecto a la forma de gobierno que nos debe regir y se termina por adoptar el sistema implementado en Norteamérica. Se define que nuestro régimen será presidencial y siguiendo el mismo modelo, también se determina que el Poder Ejecutivo será ejercido por un presidente y un vicepresidente.

Es así, que en el presente trabajo exploraremos sí como afirmaba Carpizo, el sistema presidencialista está agotado y, por tanto, resulta pertinente transitar hacia otra forma de gobierno, que pudiera ser de tipo semipresidencial, en el que no todo el poder

se encuentre depositado en una sola persona sino en dos figuras que sirvan de contrapeso, siendo éstas un presidente y un jefe de Gobierno, ambos productos de elecciones que se celebren de manera periódica.

En el primer capítulo abordaremos los antecedentes históricos a partir del México independiente, en donde destacan diversos aspectos, tales como la institución del vicepresidente, su supresión y su restablecimiento; así como la creación de un Congreso de la Unión integrado por dos Cámaras, posteriormente un sistema unicameral y finalmente la restitución del Senado.

También veremos diversas propuestas que se formularon e incluso algunas que fueron aprobadas por el legislativo, con el propósito de limitar el poder del Ejecutivo y trasladar algunas funciones al legislativo, en un ánimo de incursionar en la forma de gobierno propia de los sistemas parlamentarios y una incipiente existencia de un sistema de gobierno que se acerca al semipresidencial, en donde dos personas, conforme a la Constitución formal, tienen la responsabilidad de conducir al país.

En el segundo capítulo se revisarán las diferentes formas de gobierno que han existido a fin de irnos acercando a las que actualmente se aplican en el mundo: monárquico, teocrático, directorial, naciones gobernadas por juntas militares y se pondrá especial énfasis en la conformación de los sistemas presidencial, parlamentario y semiparlamentario. Se verá que, desde las definiciones dadas por los griegos a la fecha, no existe gran variación

En un tercer capítulo se analizará una reciente reforma a la Constitución, la cual permite que a partir del 1 de diciembre de 2018⁴, en México se pueda conformar un gobierno de coalición cuando el partido político del cual sea miembro el presidente electo no tenga mayoría parlamentaria en el Congreso de la Unión. No obstante, debido a los

⁴ Artículo Décimo Segundo Transitorio del Derecho de Reformas en Materia Político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

resultados electorales del 1 de julio del mismo año, la discusión sobre el tema se apagó; sin embargo, en cualquier momento, dependiendo de la conformación del Congreso, puede reavivarse.

También se verá que la línea de reformas constitucionales que se han venido impulsando a partir de 1990, han generado el traslado al Legislativo de un cúmulo de atribuciones que eran exclusivas del Ejecutivo, como son, entre otros, la ratificación de los nombramientos de altos funcionarios; el nombramiento de los titulares de los diversos organismos constitucionales autónomos; así como la Modalidad para la designación del titular de la Fiscalía General de la República que se implementó a partir de la administración federal actual⁵.

Este traslado de atribuciones al Legislativo da la impresión de que paulatinamente nos hemos ido moviendo hacia un sistema de gobierno de tipo parlamentario, el cual, de acuerdo con los teóricos y a la práctica regional, no funciona en países latinoamericanos.

Por los antecedentes que se describen en el presente trabajo, nuestro país aprovechando la experiencia y errores de otras naciones y tomando en consideración que nuestra forma de gobierno presidencial se encuentra desgastada, en el capítulo cuarto se formula una propuesta para su modificación a una forma de gobierno de tipo semipresidencial, en donde además de un presidente de la República, exista un jefe de Gobierno.

Se proponen cuatro alternativas para la designación del jefe de Gobierno, todas con el propósito de que el cargo recaiga en un partido político, coalición o candidato independiente distinto al que ganó la elección presidencial.

⁵ El Senado de la República, envió al titular del Ejecutivo una lista de 10 nombres de entre los cuales el presidente propuso una terna y el primer Fiscal General de la República se designó, de entre los integrantes de dicha terna, por la Cámara de Senadores el 18 de enero de 2019.

Estoy consciente que una propuesta de este tamaño no puede llevarse a cabo mediante una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, sino que se tendría que convocar a una Asamblea Constituyente que tenga como fin definir la nueva forma de gobierno y consignar la suma de atribuciones y responsabilidades que a cada figura le correspondería. Sin embargo, para efectos de poder tener un marco de referencia, se utilizan las disposiciones actuales en forma de cuadro comparativo.

“Cuando se ha creado una nueva figura política, no siempre se ha perseguido ese fin, sino que, al tratar de precisar o alcanzar ciertos objetivos, se ha conseguido la precisión o la creación de una institución nueva” (Carpizo, 2013).

CAPÍTULO I

Del Plan de Independencia de México a la Constitución de 1917

SUMARIO: 1. Antecedentes. 2. Proyecto de Plan de Independencia de México. 3. Plan de Gobierno Americano para Instrucción de los Comandantes de las Divisiones. 4. La Constitución Española de Cádiz. 5. Los elementos Constitucionales. 6. Constitución de Apatzingán. 7. Constitución de 1824. 8. Bases Constitucionales de 1836. 9. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. 10. Constitución de 1857. 10.1. Reformas a la Constitución de 1857. 11. Constitución de 1917.

1. Antecedentes

Para la realización de este trabajo, se analizaron los diferentes instrumentos que dieron vida a nuestras constituciones políticas, tanto los que fueron propuestas de norma Constitucional como las que efectivamente se concretaron en dicha norma suprema y que conocemos como las constituciones de 1824, 1857 y 1917.

Con la Constitución de 1824 México adoptó como sistema de gobierno el presidencial que sería ejercido bajo el principio de separación de poderes, sin embargo, entre 1824 y 1854 hubo inestabilidad política, por lo que es hasta la reforma a la Constitución de 1857, aprobada en 1874, cuando se establece de manera definitiva el sistema de gobierno presidencial en México.

A partir de 1920 y durante 7 décadas, el Partido Revolucionario Institucional, originalmente constituido como Partido Nacional Revolucionario (1928-1938) y luego Partido de la Revolución Mexicana (1938-1946), tuvo gran presencia en la mayoría de los sectores de la política nacional incluyendo los poderes Legislativo y Judicial, lo cual tuvo como consecuencia el fortalecimiento del Poder Ejecutivo a través de la dominancia

de su partido en el Congreso de la Unión y en la designación de los ministros integrantes del Poder Judicial de la Federación.

En 1977, como consecuencia de un reclamo generalizado por las distintas opciones políticas diferentes al partido oficial, originadas por no poder tener presencia en el Congreso de la Unión, debido fundamentalmente a que no eran reconocidos como partidos políticos, se produce la gran reforma electoral conocida como la reforma “Reyes Heróles” que permitió que el Estado reconociera esas voces y a través de un mecanismo un tanto desproporcionado les permitiera acceder a la Cámara baja, mediante la figura de “diputado de partido”, antecedente de los actuales diputados electos por el principio de representación proporcional, en donde se les permitía opinar, proponer y en ocasiones hasta cuestionar; sin embargo, ninguno de sus planteamientos era aprobado por el pleno dominado por el partido mayoritario.

Las elecciones de 1997 trajeron como consecuencia que se perdiera la dominancia de un solo partido en el Congreso de la Unión dando entrada a partidos políticos de oposición, lo cual fue un parteaguas para el presidencialismo mexicano.

En el año 2000, el Partido Revolucionario Institucional dejó de ocupar la Presidencia de México puesto que el Partido Acción Nacional había ganado las elecciones, con lo que se produjo la llamada alternancia, asimismo y al igual que en 1997 ninguna fuerza política obtuvo la mayoría absoluta ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores.

Por lo anterior, diversos autores señalan que es en ese año 2000, cuando comenzó la transición del sistema de gobierno, la cual se traduce en un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión y una reducción de las facultades constitucionales y, sobre todo las llamadas facultades metaconstitucionales del presidente de la República, fortaleciéndose así el Poder Legislativo.

El resultado tan cerrado de las elecciones federales de 2006 y el conflicto post electoral que rodearon aquellos comicios, generaron planteamientos acerca de la conveniencia de concretar un acuerdo entre el presidente de la República, abanderado por el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional, que permitiera un gobierno de coalición, sin embargo, esta posibilidad no se instrumentó, pues no existía la base constitucional para ello.

Los resultados de las elecciones de 2012 no generaron la necesidad de formar un gobierno de coalición⁶; sin embargo, sí se vio la conveniencia de construir un gran acuerdo nacional entre el Ejecutivo Federal y los principales partidos políticos de nuestro país en ese momento: Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.

Es así que el 2 de diciembre de ese año tuvo lugar en el Alcázar de Chapultepec, la firma del documento denominado “Pacto por México” (Presidencia de la República, 2014). El documento consta de 95 compromisos, más una adenda de 11 puntos que se firmó el 7 de mayo de 2013, los cuales permitieron la presentación de las iniciativas y posterior aprobación de las llamadas “reformas estructurales”, entre ellas, la referente a la materia política-electoral, en donde se plasmó que una facultad del presidente de la República es la de conformar, en cualquier momento, un gobierno de coalición.

Tal atribución quedó establecida en el artículo 89 fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 y ahí se sientan las bases para que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos pueda, en cualquier momento, convenir con una o más fuerzas políticas, en formar un gobierno de coalición que le permita instrumentar el programa de gobierno.

⁶ En la Cámara de Diputados el PRI obtuvo en esa elección 213 curules, los cuales, sumadas a los de sus aliados 28 del Partido Verde Ecologista de México y 10 del Partido Nueva Alianza, hacían un total de 251 legisladores, la mitad más uno de los votos para tener la mayoría absoluta.

Para ello, el presidente de la República debe suscribir un convenio con uno o más partidos políticos, según el número de votos parlamentarios que se requieran para tener la mayoría absoluta en ambas cámaras, Acuerdo en el que, además, se establezcan las causas de disolución de dicho gobierno de coalición y se debe adjuntar el programa de gobierno respectivo. Ambos instrumentos deben presentarse para su aprobación a la Cámara de Senadores.

En el supuesto de que se materialice el convenio para constituir un gobierno de coalición, el Senado de la República debe ratificar los nombramientos de todos los secretarios de despacho, con excepción de los titulares de Defensa Nacional y Marina; por supuesto que al formar ese gobierno de coalición, las propuestas de las personas para ocupar las carteras son previamente convenidas por los partidos políticos firmantes del acuerdo –los cuales constituyen la mayoría parlamentaria–, por lo que, la ratificación de los nombramientos por el Senado no debe suponer problema alguno.

Toda vez que la Cámara de Diputados se renueva en su totalidad cada 3 años, en caso de que se concrete el acuerdo para conformar dicho gobierno de coalición, la duración que se establezca en el convenio será, en principio, por el término de la legislatura, esto es, un máximo de 3 años, ya que al renovarse, nuevamente la Cámara baja, la correlación de fuerzas políticas en el país puede cambiar y con ello volver innecesario el mantener el gobierno de coalición con las fuerzas políticas con las que se hubiera pactado originalmente, debido a que el partido al que pertenece el Presidente puede, a partir de los resultados de la elección intermedia, obtener la mayoría parlamentaria o porque ésta es a favor de otra u otras fuerzas políticas distintas a la o las del primer convenio.

En caso de que a la mitad del mandato presidencial, fuese necesario formalizar un nuevo convenio de gobierno de coalición con otras fuerzas políticas diferentes a la o las originales, se podría enfrentar alguna resistencia por parte del Senado, ya que al igual que la primera ocasión, en esta también debe aprobar el convenio, el programa de

gobierno y ratificar los nombramientos que realice el titular del Ejecutivo Federal respecto de los secretarios de despacho; pero en la segunda, al ser diferentes los partidos que suscriben el acuerdo para la formación de tal gobierno de coalición con el Presidente de la República, puede, que no obstante existir, entre los firmantes del acuerdo, mayoría en diputados, la o las fuerzas desplazadas en el Senado, constituyan ahora un fuerte bloque opositor.

Por lo anterior y ante la posibilidad de que paulatinamente estemos cambiando nuestro sistema de gobierno para permitir mayor presencia en la toma de decisiones del legislativo, se vuelve necesario comprender las características de los modelos presidencial, parlamentario y semipresidencial y analizar la viabilidad de que México transite hacia alguno diferente.

A continuación, vamos a realizar una revisión de los antecedentes que en nuestro país sirvieron para determinar que la forma de gobierno fuera la presidencial, pugnando por la existencia de la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para plantear en posteriores capítulos, si resulta conveniente la modificación de nuestro sistema de gobierno.

2. Proyecto de Plan de Independencia de México

La historiadora Emilia Romero del Valle (1961, pág. 39) señala que en 1808, Fray Melchor de Talamantes, quien fue un peruano radicado en México, propagandista de la Independencia de la Nueva España y teórico destacado, elaboró diversos proyectos de independencia y de organización autónoma del país, entre ellos el "Proyecto de Plan de Independencia de México", que surge a raíz de la abdicación que Fernando VII rey de España hace en favor del emperador francés José Bonaparte.

Este Plan proponía la constitución de un congreso nacional [americano] que “...revistiese al Reino de Nueva España de aquel carácter de dignidad, grandeza y elevación que debía hacerlo respetable entre las naciones cultas e independientes de América y Europa... El congreso nacional americano debe ejercer todos los derechos de la soberanía, reduciendo sus principios a⁷”:

1. Nombrar al virrey capitán general y confirmar en sus empleos a todos los demás.
2. Proveer todas las vacantes civiles y eclesiásticas.
3. Trasladar a la capital los caudales del erario, y arreglar su administración.
4. Convocar un concilio provincial, para acordar los medios de suplir en territorio propio lo que está reservado al Papa.
5. Suspender al Tribunal de la Inquisición la autoridad civil, dejándole sólo la espiritual, y ésta con sujeción al metropolitano.
6. Erigir un tribunal de revisión de la correspondencia en Europa, para que la reconociese toda, entregando a los particulares las cartas en que no encontrase reparo, y reteniendo a las demás.
7. Conocer y determinar los recursos que las leyes reservan a Su Majestad.
8. Extinguir todos los mayorazgos, vínculos, capellanías y cualquiera otra pensión perteneciente a individuos en Europa, incluso el Estado y marquesado del valle.
9. Declarar terminados todos los créditos activos y pasivos de la metrópoli, con esta parte de las Américas.
10. Extinguir la consolidación, arbitrar medios de indemnizar a los perjudicados, y restituir las cosas a su estado primitivo.

⁷ <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1808/07/3-julio-1808-Plan-de-Independencia.pdf>

11. Extinguir todos los subsidios y contribuciones eclesiásticas, excepto los de media anata⁸ y dos novenos⁹.
12. Arreglar los ramos de comercio, minería, agricultura e industria, quitándoles las trabas.
13. Nombrar embajador que pasase a los Estados Unidos a tratar una alianza y pedir auxilio (Senado de la República, 2010).

En ese sentido el Congreso Nacional Americano sustituía al rey de España en las facultades antes descritas, las cuales eran las más significativas. Se considera que es el momento en el que nace la idea de quitar la concentración del poder que tenía el rey (poder ejecutivo) para trasladarlo a un congreso nacional, que además sería el encargado de nombrar al sucesor de la Corona, el cual, como primer punto, debía ratificar los acuerdos de la asamblea; sin embargo, este proyecto no pudo ser difundido, en cambio se ordenó la detención de Melchor de Talamantes quien para ser juzgado debía ser enviado a España, lo que no se concretó toda vez que el 9 de mayo de 1809 murió de enfermedad en San Juan de Ulúa.

3. Plan de Gobierno Americano para Instrucción de los Comandantes de las Divisiones

El documento "Plan de Gobierno Americano para Instrucción de los Comandantes de las Divisiones", elaborado por Miguel Hidalgo y Costilla y publicado por José María Morelos y Pavón en el Cuartel General de la Hacienda del Aguacatillo el 16 de noviembre de 1810, contempla la abolición de la esclavitud y es considerado desde el aspecto de la historia

⁸ Antiguo impuesto que consistía en el pago de la mitad de los emolumentos recibidos durante un año por la corona pero que en ocasiones no se cubría completo, sino sólo la mitad, por lo que recibía el nombre de "media anata".

⁹ Otro impuesto de 1800 que se aplicaba al clero y que consistía en el pago de dos novenos de monto total del importe recaudado por concepto de diezmo.

social como uno de los documentos más importantes de América Latina, establece en sus artículos 1 y 5 lo siguiente:

1° Primeramente se gobernará el reino por un Congreso de individuos doctos e instruidos y todos criollos, que sostengan los derechos del señor don Fernando VII.

...

5° Ninguno se distinguirá en calidad, sino que todos se nombrarán americanos.

“La disposición prevista en el artículo 1, supone que el gobierno pues, recaería en un congreso, aunque aristocrático y alejado ciertamente del ideal de Rousseau que deposita en el pueblo el ejercicio de la soberanía, y todavía muy cercano de Talamantes, en cuanto al elemento noble y letrado de la clase dirigente”. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1997, págs. 78-80).

En este mismo sentido, Miguel Hidalgo en el "Manifiesto en el que se propone la creación del Congreso Nacional" publicado en Guadalajara el 15 de diciembre de 1810¹⁰, consignaba entre otros postulados los siguientes:

Establezcamos un Congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte las leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo.

Ellos entonces gobernarán con la dulzura de padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero, fomentarán las artes, se avivará la

¹⁰ http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/777/1/images/Documento%205_Manifiesto%20de%20Miguel%20Hidalgo%20en%20el%20que%20propone%20la%20creaci%C3%83%C2%B3n%20del%20Congreso%20Nacional.pdf

industria, haremos uso libre de las riquísimas producciones de nuestros feraces¹¹ países y, a la vuelta de pocos años, disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este vasto continente.

Como se desprende de ambos documentos citados, la idea en ese entonces era la conformación de un congreso integrado por representantes de toda la nación, que tuviera la función, primero de legislar y posteriormente de gobernar.

4. La Constitución Española de Cádiz

Tena Ramírez nos comenta que esta Constitución expedida por las Cortes de Cádiz, “jurada en España el 18 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año”, tuvo una vigencia accidentada, toda vez que el Virrey Francisco Xavier Venegas la suspendió, pero en 1813 el Virrey que lo sucedió, Félix María Calleja del Rey la reestableció en “algunas de sus partes: elecciones de ayuntamientos, de diputados para las Cortes de España y de representantes para las Juntas Provinciales, así como lo referente a la organización de los tribunales encargados de sustituir a las audiencias” y prácticamente se abrogó por un “decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814 que restauraba el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes”. (1999, pág. 59).

En lo que interesa, esta constitución preveía la integración de las Cortes, mediante un sistema de elección indirecta que iniciaba en la parroquia, continuaba en partidos [judiciales], y concluía en las provincias, que era donde finalmente se elegía por medio de electores previamente designados a quien sería diputado en las Cortes.

¹¹ Feraz: fértil, fecundo, productivo. (Diccionario de la Lengua Española, 1992, pág. 972).

Para la sesión de apertura de las Cortes, se invitaba al rey, quien en caso de que decidiera asistir, formulaba un discurso en el que proponía lo que creyese conveniente. El diputado nombrado como presidente formulaba entonces una respuesta en términos generales. Estaba prohibido a las Cortes deliberar en presencia del rey.

Los secretarios de despacho, que eran siete, podían, cuando hicieren alguna propuesta a nombre del rey, acudir a las discusiones que se celebraran en las Cortes y hablar en ellas, pero no les estaba permitido presenciar la votación.

Estos funcionarios tenían obligación de firmar junto con el rey, todas las órdenes que éste emitiera, incluyendo las leyes, –lo que hoy se conoce como el refrendo–, y estaban sujetos a responsabilidades; para ello, las Cortes determinarían si habría lugar a la formación de la causa y previa suspensión en sus funciones al servidor público, turnaría el expediente al Tribunal Supremo de Justicia para que éste decidiera.

Una vez aprobada una ley, las Cortes procedían a su publicación y la turnaban al rey para que éste la promulgara o no. En el supuesto de que no lo hiciera, se podía volver a presentar y aprobar la misma ley y en la tercera ocasión que esto sucediera, la misma debía ser promulgada por el rey de manera automática.

También se previó, en la Constitución Española de Cádiz, que habría en las Cortes un Supremo Tribunal de Justicia, el cual entre otras atribuciones, tenía la de: juzgar a los secretarios de estado y de despacho; la de conocer de todas las causas de separación de los miembros del consejo de Estado y de los magistrados, además de las funciones propias de un tribunal supremo.

No obstante, el funcionamiento del tribunal se vio afectado, primero por la guerra de independencia y por el acoso de las tropas francesas, por lo que posteriormente se tuvo que desintegrar debido al decreto de Fernando VII denominado “Manifestación de Valencia” que desconocía lo hecho por las Cortes.

De lo expuesto destaca que las Cortes plantean como forma de gobierno, un insipiente sistema parlamentario, toda vez que se preveía que los secretarios de despacho acudieran a la discusión de los asuntos, más no podían estar en la votación; en el supuesto de que el rey no promulgara una ley o decreto, se podían volver a presentar, discutir y aprobar y en la tercera ocasión se le remitía al rey solo para efectos de promulgación; se plantea la posibilidad de determinar responsabilidades a los funcionarios y en caso de que la causa procediera, se formaba un expediente que sería turnado al Tribunal Supremo que dependía de la propia Corte.

José Luis Camacho sostiene que la “implementación de un órgano de carácter deliberativo y representativo dentro del sistema monárquico y en el que intervinieron diputados conocedores de la problemática al interior de las colonias” representó uno de los “grandes avances de la Constitución de 1812” (2016, págs. 34-35).

Llama la atención el contenido de los párrafos reseñados, por su similitud con lo establecido en las normas vigentes en nuestro país. En 1923 se estableció que el presidente de la República debía rendir un informe por escrito sobre el estado general que guardará la administración pública del país en la apertura del primer periodo ordinario de sesiones; sin embargo, dado que los presidentes acudían al Congreso a presentar, de manera personal, su informe y el diputado presidente formulaba una respuesta, en 1986 se estableció la obligatoriedad para el Ejecutivo de acudir a rendir dicho informe y en 2008 se regresó a la exigencia de que fuera por escrito.

En cuanto a las leyes y decretos se previó fueran refrendados por todos los secretarios de despacho, lo que así se hacía en su momento, no obstante, de acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actualmente sólo llevan la firma del titular de la Secretaría de Gobernación¹². Finalmente, para que tengan

¹² Tesis P./J.3/88, Gaceta número 2-6, pág. 9; Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Primera Parte-1, pág. 160. En el Informe de 1986, esta tesis aparece bajo el rubro: "REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBERNACION."

validez, se deben promulgar por el presidente de la República y publicar, en nuestro caso, en el Diario Oficial de la Federación. También se preveía una instancia que determinara la responsabilidad en la que hubieren incurrido los funcionarios públicos.

5. Los elementos Constitucionales

Ernesto De la Torre (1976, pág. 22), señala que Ignacio López Rayón se propuso llevar a la práctica lo establecido en el Plan de Gobierno Americano. Miguel Hidalgo al darse cuenta de que tenía ideas que podrían complementar su proyecto como: el envío de plenipotenciarios al extranjero o que la Suprema Junta Nacional Americana se constituyera en órgano de gobierno, lo tomó como su asesor.

En el año de 1812, López Rayón formula el texto “Los Elementos Constitucionales”, los cuales, según nos refiere José Barragán, se integraban, además de una breve exposición de motivos o preámbulo, por treinta y ocho puntos que son el antecedente para “formar una Constitución que consolidara la lucha por la independencia, pacificara al país y le diera una forma de gobierno estable” (1994, págs. 1245,1246).

“Los Elementos Constitucionales propuestos por el insurgente mexicano originario de Tlalpujahua, Michoacán proponían, en lo que interesa, lo siguiente:

7° El Supremo Congreso constará de cinco vocales nombrados por las representaciones de las Provincias; mas por ahora se completará el número de vocales por los tres que existen en virtud de comunicación irrevocable de la potestad que tienen, y cumplimiento del pacto convencional celebrado por la Nación en 21 de agosto de 1811.

8° Las funciones de cada vocal durarán cinco años; el más antiguo hará de Presidente, y el más moderno de Secretario en actos reservados, o que comprendan toda la Nación.

16° Los despachos de Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda, y sus respectivos Tribunales, se sistemarán¹³ con conocimiento de las circunstancias.

17° Habrá un Protector Nacional nombrado por los representantes.

18° El establecimiento y derogación de las leyes, y cualquier negocio que interese a la Nación, deberá proponerse en las sesiones públicas por el Protector Nacional ante el Supremo Congreso en presencia de los representantes que prestaron su ascenso o descenso; reservándose la decisión a la Suprema junta a pluralidad de votos.

21° Aunque los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la Soberanía, el Legislativo lo es inerrante¹⁴ que jamás podrá comunicarlo.

Aún y cuando López Rayón reconoce la existencia de tres poderes, confiere al legislativo las funciones ejecutivas y judiciales. También se desprende la probable existencia del representante de la sociedad en la persona del “Protector Nacional”, lo que podría ser el antecedente del actual Fiscal General de la República.

6. Constitución de Apatzingán

Ubaldo Vargas (1963) comenta que en mayo de 1812, José María Morelos y Pavón decidió sustituir la Suprema Junta Nacional Americana, toda vez que la Junta, según expone Chávez Ezequiel (1957), en la práctica no era realmente un congreso, por lo que convocó al Congreso de Chilpancingo. En estas condiciones, el General Morelos elaboró el Reglamento por el cual se regiría el Congreso. Este reglamento contemplaba la elección de los diputados y señalaba que una vez que fueran electos, se procedería a

¹³ El verbo “sistemar” no se localiza en el diccionario de la lengua española, sin embargo pudiera significar lo siguiente: un mandato a dos o más personas para que quede claro a quien corresponde cada cosa.

¹⁴ Inerrante. Inerrancia: Cualidad de estar libre de error. (Diccionario de la Lengua Española, 1992, pág. 1161).

disolver la junta de electores y en la primera sesión debían avocarse a definir la distribución de los poderes, reteniendo ese cuerpo colegiado, “únicamente el que se llama legislativo”.

El Ejecutivo, según lo preveía el artículo 14, sería ejercido por el general que resultase electo Generalísimo y el *Judiciario* por los tribunales existentes en ese momento, los que debían reformar todo el sistema (absurdo y complicado) de los tribunales españoles.

Al inicio de las sesiones del Congreso de Anáhuac, el secretario del General Morelos dio lectura al documento “Sentimientos de la Nación”, de cuyos postulados tomamos el siguiente:

5º. Que la soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos á los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.

Como describe la historia, el 15 de septiembre de 1813, por “uniformidad de sufragios” el Capitán General de los Ejércitos Americanos, Don José María Morelos, fue nombrado *Generalísimo* a cuyo cuidado quedaban “el mando general de las armas y el desempeño de cuantas funciones militares se ofreciesen en el Reino”. Por tanto se le confirió la titularidad del Poder Ejecutivo y se determinó que el tratamiento que se le debía dispensar era el de “siervo de la Nación”.

Los trabajos del Congreso continuaron y el 22 de octubre de 1814 se emitió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán “para fijar la forma de gobierno que debe regir a los pueblos de esta América”. De esa Constitución destaca lo siguiente:

Artículo 5° Por consiguiente, la soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional, compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución;

Artículo 11 Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas á los casos particulares.

Artículo 12 Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial no deben ejercerse, ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

Artículo 44 Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de SUPREMO CONGRESO MEJICANO. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia.

Mientras que para la integración del poder legislativo –Supremo Congreso Mexicano–, se previó el mecanismo de elección directa, forma novedosa similar a lo que ocurría en Francia y Estados Unidos de América, para la conformación del Poder Ejecutivo se estableció que se llevara a cabo de manera indirecta, pues dentro de las atribuciones del Supremo Congreso estaba la de nombrar a “los individuos del Supremo Gobierno que sería ejercido por una junta de tres individuos que se rotarían en la presidencia de la misma cada cuatro meses y cada año sería relevado uno de ellos;” además, el Legislativo, también se reservó la facultad de realizar los nombramientos del Supremo Tribunal de Justicia, los del de Residencia, los secretarios de estas corporaciones y los fiscales de la segunda, y a los embajadores y generales de división.

Podemos afirmar que, si bien es cierto, la Constitución de Apatzingán establecía la división de Poderes, también lo es, que al reservarse el Supremo Congreso las

facultades de nombrar a los integrantes de los otros dos poderes, esa Constitución pugnaba por una forma de gobierno parlamentario, lo que incluso se advierte en razón de que la suma de atribuciones conferidas a ambos poderes era mínima frente a los que se reservó para sí el propio legislativo.

En este sentido Lorenzo Córdova (1994, pág. 32) señala que esta Constitución guarda una semejanza asombrosa con un régimen parlamentario, ya que si bien, al Ejecutivo se le estableció un periodo para gobernar, aparece como un poder separado, pero al mismo tiempo dependiente del Legislativo. Las facultades del Poder Ejecutivo eran muy limitadas y lo mismo sucedía con el Supremo Tribunal de Justicia, el cual sólo funcionaba como "órgano revisor de las sentencias emanadas de los tribunales inferiores" (Del Carmen Borrego, 1993, pág. 28).

Julio Zárate (1924, págs. 155-156) nos recuerda que en el Congreso de Chilpancingo, por un lado, los militares nombraron a Morelos como general en jefe y posteriormente los diputados, algunos que habían sido designados por el propio Morelos, lo invistieron "depositario del poder Ejecutivo". Ambos cargos fueron rechazados por Morelos y el Congreso tuvo que deliberar si aceptaba la renuncia, ante la presión popular se emitió el primer decreto que establecía un rechazo a la renuncia, por lo que el Generalísimo tuvo que aceptar ambos nombramientos.

Sin embargo, este sistema parlamentarista duró muy poco, pues José María Morelos estaba sometido a un poder superior y tras varias diferencias de autoridad con el Congreso, advirtió que no era posible ejecutar libremente sus planes militares (Zarate, 1924, pág. 123). Con lo que se actualiza la afirmación de Ernesto De la Torre (1976, pág. 52) quién aduce que: "el Congreso debió a Morelos la vida y éste debe al Congreso su muerte".

7. Constitución de 1824

Después de haberse consumado la Independencia –el 27 de septiembre de 1821–, el control político del país quedó acéfalo y por supuesto eran muchas las personas que ambicionaban hacerse del poder de la nueva nación; es así como en 1822, Agustín de Iturbide se autoproclamó como el primer Emperador, lo cual provocó en 1823 una insurrección dirigida por Antonio López de Santa Anna, misma que dio comienzo a una serie de enfrentamientos armados por el poder.

A partir del 5 de noviembre de 1823 se reunió el nuevo Congreso para definir una Carta Magna, Felipe Tena refiere a Zavala quien afirma que “Los diputados de los nuevos estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles” (1999, pág. 153).

Jorge Carpizo señala que las fuentes del sistema presidencial mexicanos son dos: a) la constitución norteamericana de 1787 y b) la constitución española de 1812. (2013, pág. 41).

Es así que el 4 de octubre de 1824 se firma con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y ahí se determina, en lo que interesa para este estudio, adoptar el sistema federal y que el Poder Supremo de la Federación se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder legislativo se depositó en un Congreso General compuesto por dos cámaras; una de diputados y otra de senadores, el Poder Ejecutivo en un individuo que se denominaría presidente de los Estados Unidos Mexicanos. (En el proyecto de Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, se proponía una presidencia colegiada, sin embargo, después de ponderar las ventajas y desventajas, al final se optó

por que fuera individual) y en cuanto al Poder Judicial se determinó que éste residiría en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.

También se previó la existencia de un vicepresidente, cargo que recaía en el ciudadano que siguiera en número de votos al que fuera designado presidente. No obstante que la historia nos refiere que la institución de la vicepresidencia no fue un acierto, antes al contrario, sirvió para detonar factores de inestabilidad política, pues el que ocupaba ese cargo a toda costa quería deshacerse del presidente para acceder al cargo, es un aspecto que debemos tener en consideración, pues precisamente la propuesta para nuestro país, que se formula en este trabajo, gira en torno, no al vicepresidente, sino a un jefe de Gobierno, cargo que según veremos más adelante, podría ser desempeñado por aquel ciudadano electo exprofeso o bien por obtener el segundo lugar en la votación de la elección presidencial, como se previó en la Constitución de 1824.

La designación de los titulares del Ejecutivo se llevaba a cabo por elección indirecta, la legislatura de cada estado elegía por mayoría absoluta a dos ciudadanos que pudieran desempeñarse en el cargo, uno de los cuales no debía ser vecino de la entidad. Al finalizar la votación, los resultados se remitían al consejo de gobierno (Comisión Permanente actual). El 6 de enero siguiente, ante las dos cámaras, se debían abrir y leer los resultados, los Senadores se retiraban y una comisión de diputados integrada por uno de cada estado, fungía como escrutadores y realizaba la calificación de la elección, determinando que resultaba presidente el que mayor número de votos había obtenido y vicepresidente el que le seguía en votación. En caso de empate o de que nadie obtuviera la mayoría absoluta de los votos, se establecían diversos criterios para definir al ganador.

Como se mencionó antes, nuestra Constitución de 1824 estuvo inspirada en la Constitución de los Estados Unidos de América y se determinó que durante los recesos del congreso, se formara un consejo de gobierno integrado por la mitad de los senadores, uno por estado, el cuál era presidido por el vicepresidente.

Dentro de las atribuciones del presidente de la República estaban las de nombrar, de entre una terna propuesta por la Corte, a los jueces y magistrados y demás personal de juzgados de distrito y tribunales de circuito. Para los nombramientos de cónsules, jefes de las oficinas generales de hacienda, enviados diplomáticos, coroneles y demás miembros superiores del ejército, milicia activa o armada, se requería aprobación del Senado.

Como puede advertirse, la Constitución de 1824 determinó que la titularidad del Ejecutivo Federal fuera ejercida por una sola persona al que dota de mayores facultades respecto del legislativo al conferirle la posibilidad de la realización de prácticamente todos los nombramientos, aunque algunos, con la aprobación del Senado, –Órgano que no cuestionaba los que le eran enviados por el Presidente–.

Respecto del vicepresidente se estableció que presidiría el consejo de gobierno, con lo cual se pretendía generar un insipiente equilibrio de poder y un acercamiento a una mayor democracia. Además en el artículo 75 de esa Constitución, se previó que en caso de “imposibilidad física ó moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste” serían asumidas por el citado vicepresidente, el cual al igual que el titular del Ejecutivo, no podía ausentarse del territorio nacional durante su encargo y hasta un año después de concluido, sin la autorización previa del Congreso.

8. Bases Constitucionales de 1836

Este ordenamiento, conocido como de las Siete Leyes suspendió la vigencia de la Constitución de 1824. En lo que nos interesa, destaca la desaparición de la figura del vicepresidente y la creación del Supremo Poder Conservador cuya función era la de vigilar a los tres poderes (González Reyes, 2009, págs. 94-96).

A diferencia de la Constitución de 1824, en estas Bases se previó que la duración del mandato del presidente sería de 8 años y en caso de faltas temporales del mismo, su lugar sería cubierto por el presidente del Consejo de Gobierno –cuerpo compuesto por 13 miembros que eran designados por el propio presidente de entre una propuesta de 39 personas que le era enviada por el Congreso al Ejecutivo–, en caso de ausencia definitiva se cubría por un presidente interino o si la vacante se producía en el último año del mandato, se procedía a convocar a elecciones. Con motivo del Plan de Tacubaya, las Bases Constitucionales de 1836 fueron suspendidas en 1841.

9. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

Elaboradas a complacencia del general Antonio López de Santa Anna, se estableció que para ser presidente se requería contar con cuarenta años de edad, a diferencia de las reglas anteriores que marcaban treinta y cinco años; la duración del encargo de magistrado –titular del Poder Ejecutivo– se estableció en cinco años y se replicó la fórmula para cubrir las ausencias del presidente, quién asumía el cargo, en caso de vacante temporal, era el presidente del Consejo, pero en ausencia mayor de quince días, el Senado nombraba a quien debía reemplazarlo y en caso de ausencia definitiva se procedía de dos maneras, si ésta era en el año de la elección, se procedía a ella, si era en diferente año, se convocaba a elecciones y el que resultara electo concluía el encargo del sustituido. No se previó la figura del vicepresidente.

Estas Bases Orgánicas en la realidad resultaron insostenibles, al grado que terminaron provocando una revuelta que inició el general Mariano Paredes en Guadalajara y que fue secundada en la capital de la República y en Puebla, lo que generó que el presidente López de Santa Anna tuviera que irse del país. Valentín Canalizo –presidente interino en dos ocasiones 1843–1844– disuelve el 29 de noviembre de 1844 el Congreso; sin embargo, cuatro días después, el General José Joaquín Herrera desconoce a Canalizo, restituye el Congreso y éste destituye a Santa Anna y en la

conocida “revolución de tres horas” –6 de diciembre de 1844– sin disparar ningún tiro, Canalizo se rinde y entrega el poder de nueva cuenta al General Herrera. “Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el periodo más turbulento de la historia de México. Lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno” (Tena Ramírez, 1999, pág. 404).

Como consecuencia, en 1846 volvió a aplicarse la Constitución de 1824 y con ello se reestableció la figura de la vicepresidencia. Otra vez, Santa Anna regresó y ganó la presidencia y en el segundo lugar en la votación quedó Valentín Gómez Farías, “el más antiguo jefe del bando reformista” (1999, págs. 439-440), por lo tanto asumió el cargo de vicepresidente y suplía en sus ausencias a Santa Anna.

El 22 de mayo de 1847 se publica el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que en su artículo 15 suprime el cargo de vicepresidente de la República.

Artículo 15.- Se derogan los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de Vicepresidente de la República y la falta temporal del Presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso de que faltaran ambos funcionarios.

10. Constitución de 1857

Después de la Constitución de Apatzingán hubo pequeños intentos por establecer un régimen parlamentario, sin embargo tuvieron vida corta debido a que el país entró en un período de constantes conflictos internos y luchas por obtener el poder, por lo cual, aquel que lograba ocupar el Poder Ejecutivo buscaba tener el mayor número de facultades para dirigir el país, es así que el Congreso sólo servía para dar legitimidad al triunfador en

turno, pero era disuelto cuando representaba cierta oposición al Ejecutivo. Basta con mencionar a López de Santa Anna para entender por qué era necesario reducir las facultades del Poder Ejecutivo y controlarlo desde el Congreso.

En la fracción XI del artículo 72 de la Constitución de 1857, se replicó la facultad que la de 1824 otorgó al Congreso para crear y suprimir empleos públicos de la federación y el aumento o disminución de sus dotaciones. En la fracción XII se otorgó la atribución al Congreso de "ratificar los nombramientos, que haga el Ejecutivo, de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional", asimismo el artículo 86, lo facultaba para establecer el número de secretarios y la distribución de los negocios que habrían de estar a cargo de cada secretaría, y la obligación de que los Secretarios de Estado firmaran los documentos de sus ramos, para de esa forma hacerlos responsables de los asuntos, de los cuales tenían que rendir cuentas directamente al Congreso de la Unión.

Por otra parte, el artículo 105 establecía que "tratándose de delitos cometidos por los servidores públicos el Congreso fungiría como jurado de acusación declarando si por mayoría absoluta de votos el acusado era o no culpable" y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, en cuyo caso le correspondía aplicar la pena que la ley designara.

Emilio Rabasa (1988, pág. 125) considera que, con estas atribuciones, "el Presidente de la República está a merced de una simple mayoría de la Cámara popular que tiene en el juicio de responsabilidad política el medio más eficaz para humillarlo y deponerlo".

La Constitución de 1857 tuvo la intención de fortalecer la representatividad del pueblo, suprimiendo el Senado y creando un legislativo unicameral con amplias atribuciones, pero sin sustituir el sistema presidencialista expresamente, también se

suprimió la facultad de veto del Ejecutivo, es por ello que el historiador y político Daniel Cosío (1998, pág. 129) sostiene que la Constitución de 1857 creó un régimen parlamentario de gobierno de facto.

En este sentido Arnaldo Córdova (1989, pág. 36) señala que, "potenciaron de golpe la fuerza", pues al suprimir el Senado y restarle facultades al Poder Ejecutivo, el Legislativo se convirtió en el dueño de las decisiones.

Berlín Valenzuela opina que los constituyentes de 1857 plasmaron el pensamiento liberal y debido al "matiz aristocrático de los senadores centralistas", suprimieron el Senado sin que el presidente pudiera intervenir, pues no tenía derecho de veto, por tanto construyeron un Poder Legislativo fuerte compuesto por una sola Cámara y un Poder Ejecutivo débil. (2000, pág. 278).

Incluso, Rabasa nos recuerda que en 1861, 51 diputados que advirtieron la "omnipotencia de las facultades legislativas" de que gozaban, suscribieron una petición en la que solicitaban al presidente Juárez que dejara el gobierno y lo entregara al general zacatecano Jesús González Ortega, sin embargo, esa petición encontró la oposición de 54 diputados y por lo tanto el presidente que "acababa de realizar el triunfo de la Constitución y de la Reforma" conservó su cargo. (1988, pág. 112).

10.1 Reformas a la Constitución de 1857

Dentro de las reformas a esta Constitución destacan las realizadas en 1896 y 1904, en la primera se estableció que en caso de ausencia temporal o definitiva del presidente de la República, sería sustituido provisionalmente por "el secretario de Relaciones Exteriores o en su defecto por el secretario de Gobernación hasta en tanto el Congreso por mayoría absoluta eligiera a quien sustituiría de manera interina al presidente en caso de falta

temporal o a quien sería presidente sustituto en caso de ausencia definitiva”, en los hechos estos secretarios equivalían a vicepresidentes.

En la segunda reforma y debido a la avanzada edad de Porfirio Díaz, se restituyó la vicepresidencia, pero a diferencia de la Constitución de 1824 en la que el cargo era ocupado por quien obtuviera el segundo lugar en la votación, ahora los electores determinaban quien ocuparía esa posición, ya que los candidatos se presentaban en fórmula, uno para presidente y el otro para vicepresidente. Éste último, siguiendo el modelo de los Estados Unidos de América, presidía el Senado de la República (González Reyes, 2009, págs. 99-100).

11. Constitución de 1917

A pesar de que la Constitución de 1857 concedió un mayor número de facultades al Congreso de la Unión, el ejercicio del poder, que algunos califican como los abusos del poder por parte del Ejecutivo, al hacer uso de sus facultades extraordinarias ante los casos de emergencia, provocó *de facto* que el Poder Ejecutivo fuera teniendo mayor peso que el Poder Legislativo, sin que pase desapercibido el predominio que ejercieron Benito Juárez y Porfirio Díaz.

En la Legislatura XXVI, durante el gobierno de Francisco I. Madero, los Diputados cuestionaron sobre diversos temas al Secretario de Gobernación y exigieron la comparecencia de éste, a lo que el Presidente Madero se opuso, argumentando que las comunicaciones que solicitaban debían ser sólo por comisiones del Congreso que se acercaren o por escrito. Esta situación encendió los ánimos en el Congreso al grado de que se propusiera como forma de gobierno el parlamentario a fin de que los Secretarios de Estado tuvieran que rendir cuentas directamente al Congreso.

Josefina Mac Gregor opina que esta idea no pudo materializarse debido a que en 1913 Victoriano Huerta disolvió el Congreso (1983, págs. 67-69). En consecuencia, es probable que pueda verse como una paradoja que la Revolución de 1910 haya tenido como objetivo terminar con una dictadura presidencial y que el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 presentado por Venustiano Carranza, en lugar de plantear el establecimiento de un régimen parlamentario en los términos que se proponían en ese entonces, terminó por sentar las bases para crear un presidencialismo firme.

Carpizo refiere que en el sistema presidencial determinado en las constituciones de 1824 y la de 1917 existen “múltiples coincidencias... a) la existencia del veto como facultad del presidente; b) el congreso dividido en dos cámaras; c) un solo periodo de sesiones del congreso y d) la forma para convocar al congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923” (2013, págs. 42-43).

En la sesión inaugural del Congreso para reformar la Constitución de 1857, celebrada el 1 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, pronunció el discurso de apertura, para sustentar el proyecto de reformas constitucionales que promovía, entre lo expuesto, para fundamentar la forma de gobierno unipersonal y además con un presidente fuerte, refirió:

... Ahora bien, ¿Qué es lo que se pretende con la tesis de gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una Comisión de su seno, denominada “gabinete”. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.

¿En dónde quedaría entonces la fuerza del gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad deliberante, es de ordinario inepto para la

administración, el Gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

El Parlamento se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo Poder absoluto de los reyes. Se explica en Francia, porque esta nación a pesar de su forma republicana de Gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos. Pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de Gobierno de presidente personal, que nos dejaron los Constituyentes de 1857.

Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales.

Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las condiciones a que acabo de referirme, el Gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete para responder a las frecuentes crisis ministeriales.

Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado menor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado, pero para mí la prueba más palmaria de que es un sistema de Gobierno del que no se pueden esperar grandes ventajas, está en que los Estados Unidos del Norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario, o lo cual significa que no le conceden valor práctico de ninguna especie. (H. Congreso de la Unión, 2017).

Las reformas a la Constitución de 1857 se aprobaron el 31 de enero de 1916 y su publicación se efectuó el 5 de febrero de 1917, el Decreto establece que se publica la “CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los ESTADOS UNIDOS MEXICANOS que reforma la del 5 de febrero de 1857”, por tanto “Es una Constitución que reforma otra Constitución; [sin embargo] la realidad mexicana no paró mientes en esta sutileza y le reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo” (Tena Ramírez, 1999, pág. 816).

El 15 de diciembre de 1917, cincuenta y tres diputados de un total de ciento cincuenta y uno, esto es, la tercera parte de los integrantes de la Cámara de Diputados, presentaron una iniciativa de reformas a la Constitución a fin de implementar el sistema parlamentario a través de un Poder Ejecutivo depositado en un presidente de la República cuya obligación principal sería designar, de entre los miembros del parlamento, al funcionario que tendría el carácter de presidente del Consejo y éste se encargaría de integrar al Consejo de Ministros o gabinete con la autorización del propio cuerpo colegiado.

Además creaba un parlamento bicameral con duración de cuatro años, renovable por mitad cada dos años [demasiado similar al sistema de renovación del Poder Legislativo de los Estados Unidos de América] y con las siguientes facultades identificadas con el parlamentarismo:

- a) Otorgar o retirar su confianza al denominado presidente del Consejo o a cualquier miembro del gabinete, hecho lo cual el funcionario tendría que presentar su dimisión.
- b) Interpelar al presidente del Consejo a los miembros del gabinete sobre cualquier asunto de su encargo.
- c) Dar órdenes al ejército o a las guardias nacionales, cuando haya desaparecido el orden legal en el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, el proyecto se olvidó casi dos años y fue hasta el 3 de octubre de 1919 cuando se propuso en el dictamen desechar la iniciativa de reformas y con ello, se canceló la posibilidad de modificar la forma de gobierno que buscaba la implantación del sistema parlamentario.

Otros intentos por establecer un régimen parlamentario, lo constituyen la iniciativa que en 1920 presentaron Emilio Portes Gil y otros diputados, con el apoyo del presidente Álvaro Obregón en la que promovían una iniciativa para incorporar el voto de censura para secretarios y subsecretarios.

Una más fue la iniciativa de reforma formulada por noventa diputados en 1921 – entre ellos tres constituyentes–, que proponía la adopción de un sistema con características presidenciales y parlamentarias. Entre las peculiaridades, estaba que el congreso nombraría al presidente, quien por su parte podría disolver al congreso si contaba con la aprobación de dos tercios del total de los miembros del Senado, además el presidente nombraría al jefe del Gabinete.

En el mismo año de 1921 se promovió una iniciativa para poder enjuiciar al presidente por atacar “el libre funcionamiento del Congreso”, las libertades electorales o el sistema federal, y otra “de transición al régimen parlamentario” para facultar a la cámara de diputados para remover a los funcionarios de la Comisión Nacional Agraria (Valadés, 2003, pág. 87).

Venustiano Carranza había entendido el significado de una presidencia fuerte, y así la ejerció. Apenas jurada la Constitución, quedó investido de facultades extraordinarias para legislar. En uso de esas atribuciones en 1918 promulgó la ley electoral que suprimía el voto secreto y que permitió la elección de presidente, diputados federales y senadores de la República. Elección en la que por supuesto, el ganador fue el propio Carranza.

Alcántara y Valadés (2009, pág. 73) señalan que la costumbre de designar al sucesor en la presidencia, inicia cuando el Barón de Cuatro Ciénegas, Coahuila llegó al término de su gobierno, aunque en su caso sin éxito, porque el intento le costó la vida y su candidato no ocupó el cargo.

Para finalizar este capítulo tomamos el análisis que respecto al artículo 49 Constitucional formula Jesús Orozco Henríquez (2003, págs. 931-933):

En términos generales se puede afirmar que después de la adopción del principio de “división de poderes”, por primera vez, en la Constitución Federal de Apatzingán de 1814, en donde se consagró cierta preeminencia del Legislativo respecto del resto de los poderes, con la Constitución federal de 1824, que estableció un sistema presidencial similar al de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, se previó un presunto equilibrio entre los órganos del poder público bajo un sistema de frenos y contrapesos.

Por su parte, la Constitución Federal de 1857 nuevamente contempló un sistema presidencial, pero con cierta preeminencia del órgano Legislativo, en tanto que a partir de las reformas constitucionales de 1874 y de manera especial con la Constitución de 1917 y las reformas a la misma durante el régimen posrevolucionario, se advierte un continuo reforzamiento del Poder Ejecutivo, solamente matizado por diversas reformas durante los últimos 20 años.

Estas reformas a la Constitución a las que alude Orozco son medulares para el trabajo que intentamos, pues son las que han dotado al parlamento mexicano de atribuciones que nunca antes había tenido y que propician la necesidad de un diálogo permanente entre el Ejecutivo y el Legislativo.

CAPÍTULO II Formas de gobierno

SUMARIO: 1. Antecedentes. 2. Actuales formas de gobierno. 3. Régimen presidencial. 4. Régimen parlamentario. 5. Sistema mixto o semipresidencial.

1. Antecedentes

Se puede afirmar que desde la antigüedad han surgido cuestionamientos hacia la forma de gobierno que debían adoptar los Estados. Así Platón consideraba que la forma perfecta era la aristocracia (1993, págs. 301-309), término que deriva del griego *aristokratia* - *gobierno de los mejores*, aunque para Platón los mejores eran los filósofos, según Wolfgang Weber es “una élite destacada por pretensión propia y asignación ajena con respecto a la ascendencia, la propiedad, la experiencia, la cultura y demás [que] ejerce la dominación” (2006, págs. 59-60).

Aristóteles consideraba tres formas perfectas o puras de gobierno, las cuales miraban al interés público, sin embargo, en caso de desviarse de su objetivo se convertían en formas impuras o corruptas (2013, pág. 271).

De las formas de gobierno unipersonales solemos llamar monarquía o realeza a la que tiene en mira el bien público; y al gobierno de más de uno, pero pocos, aristocracia (bien sea por ser el gobierno de los mejores, o porque este régimen persigue lo mejor para la ciudad y sus miembros). Cuando en cambio, es la multitud la que gobierna en vista del interés público, llámase a este régimen con el nombre común a todos los gobiernos constitucionales, es decir república o gobierno constitucional [...] De las formas de gobierno mencionadas sus respectivas desviaciones son: de la monarquía, la tiranía¹⁵;

¹⁵ Aristóteles reconoce que la tiranía es el gobierno de uno, igual que la monarquía, pero ejercido de manera despótica.

de la aristocracia, la oligarquía; de la república, la democracia. La tiranía, en efecto, es una monarquía orientada al interés del monarca; la oligarquía, en interés de los ricos, y la democracia en el de los pobres, y ninguna de ellas mira a la utilidad común.

Polibio coincidía con Aristóteles en la existencia de tres formas de gobierno buenas y tres malas. Para él, las formas buenas eran el reino, la aristocracia y la democracia; y las malas, la tiranía, la oligarquía y la oclocracia –gobierno de la muchedumbre que se ejerce de manera violenta– (Martínez Lacy, 2013, págs. 373-383).

El historiador, siguiendo las ideas de Platón, Aristóteles y Dicearco, quien sostenía la tesis de que la mejor forma de gobierno era una mezcla de esas tres, proponía en efecto, una forma de gobierno mixto integrado por el reino, representado por los cónsules quienes ejercen su autoridad sobre todos los asuntos públicos; la aristocracia por los senadores que controla las provisiones de los cónsules, tiene la facultad de prorrogar sus cargos y les otorga triunfos; y, la democracia por los comicios, esto es el pueblo que tiene atribuciones para ratificar o anular los acuerdos de paz y pedirles cuentas de sus acciones al separarse de sus cargos.

Nicolás Maquiavelo en su obra “El príncipe” (1513), inicia con la siguiente afirmación: “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados” (2016, pág. 6).

Por su parte el barón de Montesquieu en su obra “Del espíritu de las leyes” (1748), retoma la clasificación de Aristóteles, (monarquía, aristocracia y república), pero en lugar de la aristocracia, propone el despotismo –que, para muchos autores, no se trata de una forma de gobierno propiamente dicha, sino que es la degeneración de la monarquía– y en cuanto la república sostiene que se divide en democracia y aristocracia. (2015, pág. 20).

Bodenheimer define anarquía como: “una situación social en la que se da a todos los miembros de una comunidad, un poder ilimitado. Donde impera la anarquía no hay reglas coactivas que todo individuo esté obligado a reconocer y obedecer” y por despotismo entiende: “forma de gobierno en la que un hombre goza de un poder ilimitado sobre los súbditos a los que rige” (2016, págs. 20, 23).

2. Actuales formas de gobierno

Las formas de gobierno han ido cambiando, evolucionando, incorporando modalidades, definiendo nuevas atribuciones, ampliando o suprimiendo otras, según Douglas C. North, estos cambios se deben a un sistema de creencias: religiosas, políticas, económicas, apoyadas por el avance en los medios de información y transporte que propiciaron que los desarrollos científicos, tecnológicos y artísticos que surgían en algún lugar, se extendieran por toda Europa; “Mientras que las reglas formales se pueden modificar de la noche a la mañana (con una revolución, por ejemplo), las restricciones informales cambian más lentamente y desempeñan un papel esencial en la evolución de las formas de gobierno” (2000, págs. 133-148).

Carlos Gómez en su libro “Sistema político y formas de gobierno” describe las diversas formas de gobierno que se pueden identificar en la actualidad (2015, págs. 29-48):

- a) **Monarquías:** Sistema de gobierno en el que la jefatura de estado es vitalicia, recae en el soberano y por tanto es personal, generalmente hereditaria, aunque en caso de vacancia se puede nombrar o elegir un monarca.
- **Constitucionales o Parlamentarias:** En ambos casos el rey desempeña el papel de jefe de Estado, pero sus atribuciones son limitadas, e incluso en algunos casos, simbólicas o ceremoniales.

- Constitucionales con monarcas activos: Son aquellas en donde el monarca mantiene el poder, no obstante, la existencia de un primer ministro que es quien ejerce el ejecutivo, una asamblea legislativa debidamente elegida y un poder judicial. También reciben el nombre de monarquías semiconstitucionales.
- Absolutas: En ellas el monarca tiene todo el poder.

b) Repúblicas: Sistema en el que el jefe de Estado llega al cargo por virtud de una elección popular directa o indirecta, nombrado por el Parlamento o electo por un colegio electoral. Es un cargo temporal y en algunas naciones se permite la reelección.

- Presidencialistas: El titular del poder ejecutivo es electo de manera popular, dura en el cargo un determinado tiempo, es a su vez jefe de Estado y jefe de gobierno. Adicionalmente se eligen los miembros de la asamblea.
- Presidencialistas con un primer ministro con funciones delegadas: El presidente, al igual que el caso anterior, es electo de manera popular y es el titular del poder ejecutivo, no obstante, nombra un primer ministro al que delega determinadas funciones, como presidir el consejo de ministros o el senado, realizar determinados nombramientos y vigilar la ejecución del programa de gobierno.
- Semipresidencialistas: El presidente es el titular del poder ejecutivo, electo popularmente y nombra un primer ministro con el que comparte el ejercicio del ejecutivo y éste es responsable ante la asamblea.
- Parlamentarias: En este caso, el líder del partido mayoritario en la asamblea se convierte en el primer ministro y asume las atribuciones del poder ejecutivo. El presidente desempeña funciones ceremoniales o de representación. Ambos son elegidos de manera popular.
- Parlamentarias Mixtas: Sistema en el que se elige al mismo tiempo al presidente y su gobierno, así como la asamblea, la que, en algunos casos, puede forzar al presidente a dimitir.
- Unipartidistas: Naciones en las que sólo existe un partido político, la jerarquía de este es a su vez la estructura del gobierno.

- c) **Teocracias:** No existe separación entre la autoridad política y la religiosa. El cuerpo legislativo actúa conforme lo permite la legislación de la religión. Dos naciones entran en esta clasificación, Irán y Ciudad del Vaticano –que también entra en la categoría de monarquía absoluta–.

- d) **Estados gobernados por juntas militares:** Forma de gobierno en la que sólo participan los altos mandos de las fuerzas armadas. Actualmente solo Tailandia la ejerce.

- e) **Directorial:** Sistema de gobierno en el que el Poder Legislativo una vez electo, elige al gobierno federal incluido el Canciller (Consejo Federal), por un periodo igual al de la legislatura, esto es, por cuatro años mediante el sistema electoral de representación proporcional. El Consejo Federal depende del Legislativo, sin embargo, no puede censurar al presidente ni solicitar su dimisión. Este régimen, que con el nombre de “Régimen de Directorio” surgió en Francia en 1795, sólo se encuentra, desde 1874, implementado en la Confederación Suiza.

Susana Pedroza refiere que es posible ubicar a China en esta categoría de gobierno directorial, dado que su normatividad señala “que la Asamblea Nacional nombra y puede revocar al Ejecutivo” (2018, pág. 364).

De la anterior descripción se observan 3 formas de gobierno fundamentales: monarquía, presidencialismo y parlamentarismo con sus respectivas variantes; dos naciones en el caso de Teocracias; un Estado que se encuentra gobernado por junta militar y; otro por el Directorial.

Es en este sentido que pasaremos a analizar las principales características de las formas de gobierno: presidencial, que es la que nos rige, parlamentario y semipresidencial como opciones para su implementación en nuestro país, en el entendido

de la forma de gobierno tipo monárquico ha sido descartado desde los primeros años del siglo XIX y salvo dos intentos por restaurar el imperio, jamás se ha vuelto a tocar el tema.

3. Régimen presidencial

Se ha considerado que este régimen o forma de gobierno surge a partir de que las 13 colonias de Gran Bretaña ubicadas en América declararon su independencia en 1776, y una vez lograda esta, se vieron en la necesidad de estructurar las relaciones entre ellas, por lo que emitieron el documento denominado “Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua”, en él se estableció que quedarían organizadas en una confederación, “con gobiernos autónomos unos de otros, pero todos representativos y con fórmulas de separación de poderes”, sin embargo, este régimen tuvo problemas en su aplicación, además de que existía el riesgo de dispersión por lo que “se buscó la entonces novedosa fórmula del Pacto Federal que dio consistencia a la Unión” (Bátiz, 1999, pág. 38). Ello generó que en 1787 se convocara a una asamblea que se desarrolló en Filadelfia, Estados Unidos de América, la cual arrojó como resultado la elaboración de una constitución que hoy continúa vigente y sin grandes cambios.

Los integrantes de la Asamblea estaban en contra tanto del régimen monárquico como del parlamentario, así que decidieron adoptar una forma de gobierno republicano con régimen presidencialista, esto significó que el Poder Ejecutivo fuera independiente a través de la figura del presidente, en este sentido, los Estados Unidos de América fueron los precursores del presidencialismo, el cual tuvo su origen en ese año de 1787 con las características siguientes:

- a) En este tipo de sistema, el Poder Legislativo es denominado comúnmente como congreso. Con esta palabra se designó a la asamblea de delegados de las colonias americanas que discutían sus relaciones con Inglaterra en 1774.
- b) En los países que tienen estos sistemas, los órganos superiores están democráticamente determinados: Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

- c) El Poder Ejecutivo, se deposita en un presidente que es electo por el pueblo por un tiempo determinado quien, además, nombra y remueve a los secretarios de Estado, que son sus consejeros y colaboradores.
- d) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría, ya sea en una o ambas Cámaras del Congreso; sin embargo, [...] cuando coincide se trabaja mejor, puesto que las iniciativas de ley presentadas son aprobadas sin mayor problema, ello coadyuva al cumplimiento de un proyecto nacional.
- e) El régimen presidencial funciona tanto con un gobierno de minoría como con un gobierno de mayoría, sólo que el primero trae mayores problemas.
- f) Los poderes legislativos del presidente pueden ser amplios o limitados.
- g) El presidente no puede disolver el congreso.
- h) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso.
- i) Constitucionalmente la cámara alta (Senado) tiene mayores facultades de control sobre el gobierno que la cámara baja (diputados).
- j) No existe, generalmente, la moción o voto de censura, salvo en los casos excepcionales; por ejemplo, en Argentina, a partir de Julio de 1995, el Congreso puede aprobar una moción de censura, y lo mismo puede suceder en Colombia, Paraguay y Perú (2000, pág. 4).

En el mismo sentido se pronuncia Consuelo Sirvent (2007, pág. 27), quien retoma la definición de Jorge González y agrega las siguientes:

- Es un sistema exclusivo del esquema republicano.
- El titular del Ejecutivo y sus secretarios, no pueden formar parte de alguno de los otros poderes y viceversa.

Algunos países de América con esa forma de gobierno son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay. Otras naciones que también la practican son: Angola,

Burundi, Ghana, Kenia, Nigeria, Sudán del Sur, Zambia y Zimbabue, en África; Afganistán, Filipinas, Indonesia, Irán, Maldivas y Turkmenistán, en Asia y, Chipre en Europa.

Cabe destacar que no es lo mismo referirse al sistema presidencial que al sistema presidencialista; algunos autores como el francés Maurice Duverger explican que el sistema presidencial creado en los Estados Unidos de América se distingue por una firme separación de poderes, mientras que la adecuación del mismo en Latinoamérica refleja un predominio del poder ejecutivo frente a los demás poderes lo cual da como resultado un sistema presidencialista (1980, págs. 307-320).

De igual forma, el ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Hernán Salgado señala que para la mayoría de los especialistas el sistema presidencialista latinoamericano se distingue por un marcado predominio del Ejecutivo sobre los otros dos poderes, el Judicial y el Legislativo (2002, pág. 541).

El maestro ecuatoriano cuestiona el sentir generalizado, pues considera que, de existir esa supremacía de un poder sobre otro, entonces se está hablando de un poder dominante, con superioridad jerárquica, esto es, un régimen dictatorial o autoritario. No obstante, reconoce que la fuerza del ejecutivo se debe, probablemente, a que es un órgano de estructura unipersonal o monista, que es el responsable de la obra pública y del control de la policía y las fuerzas armadas.

Este mismo autor considera que tener y sostener un equilibrio exacto entre poderes es algo difícil, pues siempre habrá uno que tenga un mayor predominio sobre los otros, recuerda que en los Estados Unidos de América ha habido épocas en las que se ha considerado “un gobierno de los jueces” y en otras como un “gobierno del congreso o régimen congresional”, y afirma que el presidente de esa nación W. Wilson en fecha anterior a ejercer el poder, escribió en su obra *congresional government* “que el régimen estadounidense había cesado de ser presidencial y de tener un ejecutivo fuerte, pues

esta cualidad la tenía el congreso; incluso denominó a este sistema como gobierno del congreso (o régimen congresional)” (Salgado Pesantes, 2002, pág. 266).

Ricardo Espinoza T. sostiene que la característica distintiva del sistema presidencial radica en la separación [división] de poderes, orgánicamente separados unos de otros y al mismo tiempo balanceado mediante un complejo sistema de pesos y contrapesos en el que por una parte tiene a un Poder Ejecutivo monocéfalo, representado por el presidente de la República y por otro un órgano plural denominado Congreso depositado en una o dos cámaras. En ambos casos electos de manera popular mediante sufragio universal (2012, págs. 9-10).

El presidente es a la vez jefe de Estado, jefe de gobierno y comandante de las fuerzas armadas. En la mayoría de los sistemas presidenciales no puede ser destituido por el congreso y puede nombrar a su gabinete, actualmente se está implementando como práctica legislativa, la de someter al congreso o a una de sus cámaras la ratificación de algunos de estos nombramientos. Entre sus atribuciones están la de destitución que sigue operando de manera libre; la facultad reglamentaria; el derecho de iniciar leyes y; el derecho de veto.

Por cuanto al control político, la Constitución garantiza la independencia del Legislativo y el Ejecutivo, puesto que los poderes se regulan y se controlan a sí mismos. Cada uno de ellos surge de elecciones independientes y ninguno de los dos poderes se sobrepone al otro, sino que se ajustan a los mecanismos constitucionales de colaboración con respeto a sus atribuciones. En este modelo, afirman los teóricos, no tiene relevancia la disciplina de partidos ni la existencia de una mayoría parlamentaria afín al Ejecutivo.

En relación con la última aseveración, para que el modelo funcione en nuestro caso, es menester una férrea disciplina del partido político del que surge el presidente en torno a éste, así como la existencia de una mayoría parlamentaria, producto del proceso electoral o de alianzas entre partidos, que le permita al titular del Ejecutivo Federal

instrumentar su programa de gobierno, mediante la aprobación de la legislación correspondiente.

Otra de las particularidades de la forma de gobierno presidencial, fundamentalmente en Latinoamérica, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, es que el presidente y el vicepresidente, salvo algunas excepciones, son producto de una elección libre, universal y directa; son electos por un tiempo determinado y, sus atribuciones se encuentran previstas en la norma suprema. No obstante que poseen amplios poderes, no tienen un poder ilimitado o arbitrario, respetan y se coordinan con los demás poderes, garantizan las libertades públicas. (Noguera Alcalá, 2017, págs. 711-791).

Noguera (págs. 715-716) considera que los presidentes latinoamericanos tienen una suma de atribuciones mayores a las del presidente de los Estados Unidos de América, entre otras: el derecho de presentar iniciativas sobre cualquier materia y de manera exclusiva en algunas que le son propias, la atribución de presentar iniciativas preferentes –declaración de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley–, de convocar a la asamblea legislativa a periodos extraordinarios, participar, a través de sus ministros, en las discusiones de las leyes en el congreso, ejercer el derecho de veto ya sea parcial o total y legislar en determinados casos y fundamentalmente por razones de urgencia.

Este sistema no está exento de críticas, hay quienes sostienen que es un modelo agotado, otros que la preminencia del ejecutivo sobre los demás poderes, lejos de permitir el equilibrio de estos, –sistema de pesos y contrapesos–, genera que la colaboración que debe existir entre el ejecutivo y el legislativo sea un mero ideal.

Tanto Hernán Salgado como Humberto Noguera coinciden en que los regímenes presidenciales, sobre todo en América Latina, concentran una gran cantidad de poder en

una sola persona, el cual presenta un programa de gobierno que, si lo cumple o no, nadie le puede reclamar, pues no existen mecanismos para exigir su cumplimiento.

Por otra parte, está la casi siempre presente ambición del titular del ejecutivo de perpetuarse en el poder, lo que ha propiciado en algunas naciones cambios constitucionales para permitir la reelección en donde antes no se podía, una vez lograda esta, se vuelve a reformar de nuevo la constitución para posibilitar otro o más periodos de gobierno ya sea en forma continua o alternada; o por contrapartida cuando un congreso no le es afín, desaparecerlo por aplicación de una cláusula constitucional o, como el caso de Venezuela, que se convoca a un congreso constituyente que en los hechos terminó con un parlamento que había sido electo de manera democrática.

En el aspecto negativo, destaca que los presidentes han tenido que hacer frente a una serie de factores adversos, tales como crisis económicas, sociales, culturales y hasta religiosas, que han llevado a las naciones a tener grandes inflaciones, quiebras bancarias, devaluaciones monetarias, violencia e inseguridad, aspectos que el Ejecutivo trata de resolver sin involucrar al parlamento, lo que trae consigo una carga de inestabilidad política e institucional que en ocasiones conduce a la ingobernabilidad.

4. Régimen parlamentario

El maestro Bádiz encuentra en el Senado romano –600 o 700 años a C.–, el origen del parlamentarismo que permaneció vigente a través de “los tres grandes periodos por los que esta historia transcurrió, la monarquía legendaria, la República y finalmente el Imperio [cuerpo colegiado] que los romanos mantuvieron como un centro real de poder a veces, otras simplemente como un símbolo de la tradición y frecuentemente como una formalidad para legitimar al poder... Su número inicial era de 100 *paters* escogidos por el mismo rey entre las *paters familiae* más importantes... [y] constituía un apoyo al monarca y un contrapeso a su poder” (1999, pág. 31).

Convencionalmente se ha considerado que el régimen parlamentario tiene sus primeros antecedentes en Inglaterra y España desde principios del siglo XII. Diego Valadés (2007, pág. 204) ubica este momento histórico en Normandía alrededor del año 1000 d.C., y como consecuencia de que el normando Guillermo el Conquistador conocido como Guillermo I, después de vencer a Haroldo II de Inglaterra, fue coronado rey de esa nación en 1066, sustituyendo la figura del *witan* –reunión de hombres sabios en asamblea– por otra institución feudal llamada *curia regis* –corte del rey o concilio real–. Sin embargo, no es sino hasta el siglo XIII cuando en Inglaterra se comienza a establecer un sistema de gobierno que pretende limitar el poder absolutista que predominaba prácticamente en toda Europa occidental, como comenta Ricardo Espinoza (2012, pág. 4).

El historiador inglés John R. Maddicott (2010, págs. 124-132 y 160-175), coincide en que el Parlamento tiene su origen en Inglaterra con dos figuras: la primera el *witenagemot* o *witan*, que, funcionó entre los siglos VII y XI, o sea entre los años 600 a 1100 de nuestra era y la segunda, la “*curia regis*”, que se implementa hacia el año 1066 a partir de que el referido rey de origen normando Guillermo I asume el trono de Inglaterra.

La asamblea de hombres sabios o “*witenagemot*” funcionó durante el mandato del rey anglosajón Athelstan, esta asamblea representaba a todo el reino y lo constituían los hombres con mayores méritos, sus funciones consistían en la vinculación social entre los señores con más poder y el apoyo en temas políticos.

Posteriormente en 1066, el rey Guillermo I “el Conquistador”, sustituye el “*witan*” por la “*curia regis*”, cuya forma de actuar en Gran Consejo parecía una asamblea representativa, su principal encargo, era asesorar al rey en temas legislativos.

Para Consuelo Sirvent (2007, pág. 61) era una especie de consejo real compuesto por grandes propietarios con muchos vasallos (personas que se apoderaron de grandes extensiones de tierra) y por altos funcionarios de la Iglesia.

En el año 1213, el rey Juan I, mejor conocido como Juan sin Tierra, derivado de la gran cantidad de problemas en el reino que no podía materialmente resolverlos él solo, creó el Gran Consejo, lo que permitió que cada condado estuviera representado por cuatro caballeros que actuarían en nombre de los terratenientes para establecer un impuesto real sobre sus propiedades. Sin embargo, derivado de sus abusos en contra de los señores feudales fue obligado en 1215 a jurar un documento en el que se establecían derechos para éstos, al que se le denominó “la Carta Magna” que incluyó una disposición muy importante y que constituye un antecedente del parlamentarismo constitucional, ya que en su cláusula XII establece que los servicios al monarca serán autorizados por el “consejo común del reino”.

Cuando Juan I fue sucedido por su hijo Enrique III, el Gran Consejo se reunió con él en 1258 en Oxford, Inglaterra y lo obligaron a firmar el documento llamado “los Estatutos de Oxford”, instrumento con el cual se comprometió a gobernar de acuerdo con el referido Gran Consejo; crear a su vez un consejo financiero compuesto de 24 miembros; a que los altos funcionarios fueran nombrados con el consentimiento de ese propio consejo, quienes debían reunirse tres veces al año. El líder del Consejo Simón de Montfort amplió la integración del cuerpo colegiado convocando en 1265 a una asamblea compuesta no solamente por los barones y el clero, sino también por dos caballeros de cada condado y dos burgueses de cada ciudad. Esta asamblea viene siendo el primer antecedente del parlamento moderno (Jáuregui Arrieta, 1993, pág. 12).

A la muerte de Enrique III le sucedió su hijo Eduardo I y durante su reinado utilizó al parlamento recurrentemente para que solicitaran recursos financieros a los ingleses. Secco Ellauri señala que el parlamento era un solo cuerpo conformado tanto por la nobleza como por los representantes de los pueblos, sin embargo el primer grupo se reunía de forma separada, como consecuencia de ello, se terminó integrando dos cámaras: la cámara de los nobles –cámara de los lores– y la conformada por la gente del pueblo –cámara de los comunes–, (1972, pág. 159).

En 1330, durante el reinado de Eduardo III, se produjeron importantes reformas, entre ellas, el desarrollo del parlamentarismo y una ley emitida por el Parlamento que obligó al rey a presentarse ante ese cuerpo colegiado una vez cada año, obligación que no siempre se cumplía.

A finales del siglo XIV, los Comunes comenzaron a ser presididos por un funcionario elegido por ellos mismos, llamado *speaker* –orador– que se encargaba de comunicar al rey de las decisiones tomadas por dicha cámara (Biscaretti Di Ruffia, 1996, pág. 74).

Richardson explica que los tres estamentos que se reunían en el Parlamento eran: los barones, los que luchan; los clérigos, los que rezan y, los comunes, los que trabajan. (1988, págs. 12-22). Sus funciones eran: la discusión de asuntos de estado como la política exterior, la aprobación de leyes, la imposición de nueva fiscalidad, la audiencia de peticiones, los temas referidos a la justicia como las causas criminales y civiles, los asuntos de promoción personal y los temas vinculados al derecho feudal: como el homenaje, que era la ceremonia mediante la cual el vasallo se comprometía ante su señor, conocido también como juramento de fidelidad.

En 1628, durante el reinado de Carlos I de Inglaterra, se aprobó la “Petición de Derechos” con la intención de limitar el poder del rey al que sólo se le permitía recaudar los impuestos aprobados por el parlamento, debido a que, durante la llamada guerra de 30 años, el soberano implementó de manera arbitraria impuestos para financiarla e incluso, mandó encarcelar a quien no los pagara.

En una primera instancia Carlos I disolvió al parlamento, pero los comunes se reunieron, redactaron el documento y lo enviaron a la cámara de los lores forzando la realización de debates entre ambas cámaras y después de cierto tiempo [unos veinte días], el 2 junio de 1628, redactaron el documento que se conoce como *Petition of Right* o petición de derechos, la que en un principio no fue aceptada por el rey. Sin embargo,

dado que él necesitaba del apoyo financiero para la guerra, ambas cámaras –en lo que se considera como la primera ocasión en que se produce la reunión de los dos cuerpos colegiados en un solo congreso general–, lo forzaron a que la ratificara en su totalidad, lo que hizo el 7 de junio de ese año. Importante resulta referir que la misma permanece vigente hoy en día.

En 1679 se dictó la Ley de Hábeas Corpus que prohibía las detenciones arbitrarias, las cuales generalmente tenían como propósito disolver reuniones donde se discutían temas políticos. La continuidad de estas reuniones da origen al surgimiento de los primeros grupos en los que se fijaban posiciones y que posteriormente vendrían a constituir lo que hoy conocemos como partidos políticos.

Una vez culminada la Revolución de 1688 se redactó la Declaración de Derechos, la cual fue impuesta por el parlamento inglés al rey a fin de establecer el predominio definitivo del parlamento.

Jorge I de origen alemán, ocupó en 1714 el trono de Inglaterra y derivado de su desconocimiento del idioma y las leyes inglesas, dejó de asistir a las sesiones del parlamento, con lo que se considera que es el retiro del soberano –ejecutivo– de las asambleas. Los asuntos de Estado los encomendó a su ministro Robert Walpolle. Para el político español Juan Manuel Albendea este es el antecedente de la figura del Primer Ministro, persona que era responsable a la institución del gabinete y a la fuerza del parlamento (1977, pág. 77).

Hasta comienzos del siglo XIX, la democracia en el sistema parlamentario inglés era sectaria, debido a que se basaba en la capacidad económica de las personas. Sólo el 4% de la población podía votar. En 1832 Inglaterra amplió el derecho al sufragio a los obreros y posteriormente a otras clases sociales, hasta culminar en la emisión del voto popular; al mismo tiempo, la cámara de los lores fue quedando rezagada para convertirse en meramente subsidiaria de la cámara de los comunes.

El régimen parlamentario, característico de los países europeos, se distingue por lo siguiente:

- a) Es compatible tanto con el sistema monárquico como con el republicano.
- b) La supremacía política en los asuntos de gobierno recae en el Parlamento.
- c) El poder ejecutivo tiene una organización dual: existe un jefe de Estado y un jefe de Gobierno.
- d) Existe una división de funciones entre la figura del jefe de Estado y del jefe de Gobierno, el primero representado por el rey en las monarquías parlamentarias o el presidente en las repúblicas parlamentarias, mientras que las funciones del segundo las ejerce, por lo general, el primer ministro o su equivalente.
- e) El primer ministro, generalmente es el líder del partido mayoritario o de la coalición que se integre.
- f) El jefe de Gobierno elige y encabeza a su gabinete para que trabaje en forma colegiada como órgano de mayor jerarquía, siendo cada ministro a la vez, responsable de su propio ministerio.
- g) El gobierno es políticamente responsable ante el Parlamento.
- h) La figura del voto de censura y la negativa del voto de confianza para el jefe de Gobierno, para sus ministros y hasta para la totalidad del gabinete, lleva a la dimisión individual o colectiva.
- i) Se considera una participación democrática y directa del pueblo a través de sus representantes y a un control más efectivo del Parlamento sobre el ejecutivo (Sirvent Gutiérrez, 2007, págs. 25-26).

Ricardo Espinoza (2012, pág. 5) sostiene que los sistemas parlamentarios deben su nombre al principio fundador de que el parlamento es el asiento principal de la soberanía, su característica distintiva es la capacidad que tiene para crear y destituir gobiernos, que se combina con el papel meramente simbólico del jefe de Estado, el cual

no dispone de atribuciones políticas; mientras que el primer ministro o jefe del Gobierno, puede, en nombre del jefe de Estado, decidir la disolución del parlamento y convocar a la celebración de nuevas elecciones. El gobierno en quien recaen el poder y las funciones ejecutivas surge y se mantiene gracias al respaldo de la mayoría parlamentaria, pero puede ser destituido por medio de figura de moción de censura.

El jefe del Estado puede ser un rey (Inglaterra o España) o un presidente de la república (Italia o Alemania); el jefe de gobierno puede ser un primer ministro (Inglaterra o Italia), el presidente del gobierno (España) o el canciller (Alemania). En todos los casos, sus funciones son similares; De igual forma el primer ministro que por lo general es el líder del partido mayoritario o de la coalición de gobierno que se forme, se encuentra limitado y controlado por el Parlamento.

El Parlamento ejerce un control político sobre el primer ministro y su gabinete a través de varios medios, tales como la facultad de investigación, interpelación, información o requerimiento de comparecencia. Destaca que los partidos opositores ejercen una vigilancia estrecha sobre el gobierno, a su vez, éste presiona al Parlamento para obtener los acuerdos que requiere para ejecutar su programa de gobierno. Se considera que en este régimen se constituye una dependencia orgánica recíproca entre el jefe de Estado y el Parlamento, a través del gabinete, y entre el ejecutivo y el legislativo, a través del primer ministro. Mayoría parlamentaria y mayoría de gobierno coinciden (pág. 25 y 36).

Las principales características del sistema de gobierno parlamentario, según Espinoza son: 1) La división del Poder Ejecutivo entre un jefe de Estado no electo y un jefe gobierno nombrado por la mayoría parlamentaria y, 2) Un Parlamento que se organiza por lo general en dos cámaras, la alta y la baja. Espinoza nos recuerda que en el caso de Inglaterra, los miembros de la cámara alta o cámara de los Lores, no surgen de un proceso electoral, sino que se integra por la aristocracia y su ingreso a ese cuerpo colegiado, deriva fundamentalmente, de derechos hereditarios (pág. 24 y 36).

Otra de las peculiaridades radica en que combina un doble sistema de división de poderes: por un lado, tiene un Poder Ejecutivo monocéfalo –el presidente de la República– acompañado de un Congreso depositado en dos cámaras. Cada uno de ellos surge de elecciones independientes. Por otro lado, mantiene una estructura federalista, que modera los ímpetus centralistas. En este modelo no tiene relevancia la disciplina de partidos ni la existencia de una mayoría parlamentaria afín al Ejecutivo, predeterminada y permanente.

Para este mismo autor, la característica distintiva de este tipo de gobierno es: “(...) la capacidad del Parlamento electo por votación directa para crear y destituir gobiernos, así como la facultad del Ejecutivo de disolver el Parlamento, que se combina con el papel meramente simbólico del jefe de Estado.”

Carré de Malberg sostiene que el objeto del sistema parlamentario es “hacer depender la dirección del gobierno de la voluntad de las Cámaras elegidas, es decir, en el fondo, del sentimiento del país mismo... En otros términos, el régimen parlamentario hace funcional al gobierno por medio de un acuerdo entre el jefe del Ejecutivo y las Cámaras”, en donde los ministros –nombrados por el presidente– juegan el papel de enlace entre un poder y otro (1998, págs. 805-806).

Esta forma de gobierno se ha implementado en diversas naciones, por ejemplo, podemos citar algunos de los países que practican el parlamentarismo en Europa: Alemania, Austria, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Malta, Montenegro, Polonia, República Checa y Serbia; En América: Canadá, Dominica y Trinidad y Tobago; En Oceanía: Fiyi, Nueva Zelanda, Samoa y Vanuatu; y Japón en Asia (Pedroza de la Llave, 1997, pág. 23).

En América Latina desde las últimas décadas del siglo pasado, el cuestionamiento de los sistemas presidenciales ha sido una constante en la gran mayoría de los países latinoamericanos. Como señala el autor alemán Dieter Nohlen (1991, pág. 25) “Las crisis

de la estabilidad política, de las democracias y de la gobernabilidad se han identificado con la vigencia del sistema presidencial de gobierno, trayendo esa visión como consecuencia obvia la idea de realizar modificaciones institucionales mirando hacia el modelo de las formas parlamentarias.”

En México como en otros países de América Latina, la crisis del modelo multipartidista y el exceso del poder presidencial han generado el desarrollo de propuestas para la creación de sistemas de gobierno parlamentario.

5. Sistema mixto o semipresidencial

A diferencia de los dos sistemas anteriores, el parlamentario que surge a principios del siglo XII, el presidencialismo que se ubica a finales del siglo XVIII cuando las trece colonias de Norteamérica declaran su independencia, el sistema semipresidencial tiene apenas 70 años de haberse implementado.

Alfredo Hidalgo señala que “La expresión «régimen semipresidencial» fue inventada por Hubert Beuve-Mery con motivo de la entrada de Charles De Gaulle en el Elíseo el 28 de enero de 1959, pero su conceptualización y su consiguiente introducción en el lenguaje del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política no se produce hasta el año 1970 por obra del eminente profesor Maurice Duverger”, para quién los dos elementos principales de esta forma de gobierno son: “1.- un Presidente de la República elegido por sufragio universal y dotado con notables poderes propios; y 2.- un Primer Ministro y un Gobierno responsables ante el Parlamento” (1996, pág. 1).

Para el mismo autor, un elemento indispensable para construir un régimen semipresidencial radica en tener “una constitución ambigua o de lecturas contradictorias” que permitan adaptarse tanto a la época como a situaciones políticas determinadas, en

aparición se le limitan las atribuciones al presidente, sin embargo, éste goza de la más drástica, la de disolver el Parlamento.

Ricardo Espinoza (2012, pág. 15) comenta que en el sistema semipresidencial el Poder Ejecutivo se divide en presidente electo de manera directa y un primer ministro o jefe de Gobierno, nombrado por el parlamento.

El politólogo italiano Giovanni Sartori puntualiza que la elección en el caso del presidente puede ser directa o indirecta, pero la característica principal radica en que no es designado o electo en y por el parlamento, sino por la voluntad popular (2016, págs. 164-169).

Ambos autores coinciden que el principal exponente de este sistema se encuentra en Francia y que en el semipresidencialismo existe una división de poderes que no siempre es clara, ya que las figuras de presidente y jefe de Gobierno, designado por el parlamento mismo, coexisten y en ocasiones hasta parece que realizan las mismas funciones; por lo que la responsabilidad puede diluirse entre ambos poderes, Sartori nos dice que los franceses llaman a eso “cohabitación”, pues se trata de una autoridad dual, conformada por dos cabezas.

Esta cohabitación, sostiene Hidalgo (1996, págs. 9-10) ha propiciado “un modelo original, casi inclasificable” ya que se integra por elementos tanto del sistema presidencial como del sistema parlamentario e incluso puede darse, como se dio en Finlandia, que el presidente no tenga una mayoría parlamentaria sólida, lo que lo reduce “a sus funciones puramente constitucionales” en lugar de desempeñarse como líder de la mayoría. Sartori abunda que, en el caso de esa Nación, el presidente se limita a lo que constitucionalmente tiene atribución, como “las relaciones de Finlandia con las potencias extranjeras”; no obstante, participa en las reuniones de gabinete, las que son presididas por el primer ministro y en las que se ven los asuntos internos y administrativos del gobierno. Otra particularidad es que el primer ministro es elegido por el presidente.

En este sistema, recuerda Espinosa, el jefe de Estado (presidente) es electo por sufragio universal y directo para un periodo determinado, en algunas democracias se contempla la segunda vuelta como medio de legitimación e incluso, existe la figura de reelección para el presidente. El jefe de Gobierno es elegido por el parlamento de entre sus propios integrantes que a su vez fueron electos por el pueblo. La designación de los miembros del gabinete es una atribución del jefe de Gobierno y en algunos casos compartida con el presidente, el parlamento interviene en estos nombramientos por medio de la ratificación de estos.

El maestro florentino, (págs. 164-165) puntualiza los aspectos fundamentales del sistema semipresidencial de la siguiente manera:

- El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular –ya sea directa o indirectamente– para un periodo predeterminado en el cargo.
- El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual, cuyos tres criterios definitorios son:
 - a) El presidente es independiente del parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente y, en consecuencia, su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.
 - b) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.
 - c) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el

‘potencial de autonomía’ de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.

Para Sartori la elección del presidente debe ser a dos vueltas y sólo entre los dos punteros, para que quien resulte electo, lo sea por mayoría absoluta, de esta manera se evita lo que sucedía en la república de Weimar en Alemania, que el presidente era electo de entre tres. Además, recomienda que la elección del parlamento también sea a doble vuelta.

Para el maestro italiano (págs. 156-157), el sistema francés del semipresidencialismo ha evolucionado hasta convertirse en un sistema mixto en donde gobierna el presidente o el primer ministro según la mayoría que haya resultado electa en el Parlamento, (sistema oscilatorio) esto es, si esa mayoría es afín al presidente, entonces éste es el que conforme a la Constitución material ejerce el poder, pero si la mayoría es hacia el lado del primer ministro, entonces entra en funcionamiento la Constitución formal y es el primer ministro el que gobierna, pues esa mayoría refuerza la autoridad de quién la obtenga, lo que en la práctica generó para los franceses “un brillante, aunque involuntario acto de brujería constitucional”.

Según Espinosa (pág. 62) la conformación del Parlamento no depende del jefe de Estado en términos de su elección, ni éste del parlamento, ya que ambos son producto de un proceso electoral; a diferencia del jefe de Gobierno que sí tiene más dependencia del órgano legislativo, pues surge de éste. “El jefe de Estado tiene como función primordial garantizar el funcionamiento regular de las instituciones, y dirige la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas”.

En consecuencia, el sistema reparte las atribuciones y responsabilidades en ambos personajes, tanto en el presidente como en el jefe de Gobierno. Aquel dirige la política interior mientras que éste la exterior.

Algunas naciones que han implementado como forma de gobierno la de república semipresidencial son en África: Argelia, Burquina Faso, Cabo Verde, Egipto, Madagascar, Mauritania, Níger, Senegal y Túnez; en América: Haití; en Asia: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Mongolia, Palestina, Siria, Sri Lanka, Timor Oriental y Yemen; y, en Europa: Francia, Portugal, Rumanía, Rusia y Ucrania.

Finalmente, el politólogo italiano (págs. 155-156) nos dice que no termina de gustarle el sistema semipresidencial y menos la noción que Vedel y Duverger vertieron sobre el mismo, al considerarlo “una alternación” entre los sistemas presidencial y parlamentario. Estima que es una forma de gobierno que oscila entre el presidente según tenga fuerza mayoritaria y el parlamento según la obtenga. Pero propone una variante que es el presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente, que se basa en la existencia de dos motores que se encienden según las necesidades y requerimientos propios, por tanto, si el parlamento está funcionando, se le deja continuar, si éste no está rindiendo los frutos esperados, se apaga ese motor y se enciende el del presidente. “Así pues, lo fundamental es tener –durante el periodo de cada legislatura– una zanahoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta”. En consecuencia, el maestro propone la posibilidad de la reelección indefinida, de esta manera, todos tendrían que hacer bien su trabajo.

CAPÍTULO III

Del gobierno de coalición al semipresidencialismo en México

SUMARIO: 1. Fortalecimiento del Congreso. 2. Gobierno de coalición. 3. Iniciativas para expedir una ley reglamentaria del gobierno de coalición. 4. Iniciativa de reforma Constitucional para que en las constituciones locales se prevea la figura del gobierno de coalición. 5. Otras iniciativas de reforma constitucional. 6. Gobiernos de coalición en América Latina. 7. Situación actual en México. 8. Régimen semipresidencial. 9. Parlamentarismo vs presidencialismo.

1. Fortalecimiento del Congreso

En 1978 Jorge Carpizo exponía la preocupación acerca de “si nuestro sistema presidencial es el más adecuado para el México de hoy y para el de los años venideros”. Comentaba que el equilibrio de poderes estaba inclinado a favor del Ejecutivo; el Legislativo había dejado de ejercer muchas de las facultades constitucionales; por su parte, el presidente hacía uso de facultades “metaconstitucionales”; no operaba el sistema de pesos y contrapesos; y las libertades y derechos de los mexicanos quedaban al arbitrio del Ejecutivo Federal (1999, pág. 50).

Así como 1977 se considera el parteaguas en materia electoral, 1990 lo es para el inicio del fortalecimiento del Poder Legislativo, ya que es cuando comienza el traslado de algunas atribuciones que antaño eran ejercidas de manera exclusiva por el Titular del Poder Ejecutivo, en especial lo que tiene que ver con el nombramiento de los titulares de los organismos constitucionales autónomos y de los integrantes de los consejos directivos o consejeros independientes o comisionados de diversas instancias.

Como lo establece la Constitución en determinados casos el presidente propone – empleados superiores de Hacienda, Relaciones Exteriores, ministros de la Suprema

Corte y magistrados de algunos tribunales– y alguna Cámara mediante un acuerdo plenario determina si ratifica o no el nombramiento y en otros, la designación del titular la realiza el parlamento sin intervención del Ejecutivo.

Ejemplo de estos nombramientos en los que ya no interviene el Ejecutivo Federal, son, entre otros, la designación de los Consejeros Integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para lo cual, la Cámara de Diputados emite una convocatoria para cubrir las vacantes. También el procedimiento para renovar a los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial en donde es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que presenta las ternas al Senado de la República para su designación. El mecanismo para cubrir los cargos de los magistrados de los tribunales electorales locales o los integrantes de los nuevos organismos en materia educativa que es por convocatoria emitida por el Senado de la República.

Hoy en día se observa un parlamento fortalecido por la suma de atribuciones, pero al mismo tiempo sin posibilidad real de situarse como un efectivo contrapeso del Ejecutivo dado el multipartidismo, que genera que en lugar de actuar como una sola voz, cada grupo parlamentario tenga su propia agenda, o incluso que no exista cohesión al interior del mismo grupo parlamentario.

2. Gobierno de coalición

Un tema que estuvo en la agenda de algunos de los legisladores integrantes de la LXIII legislatura fue la aprobación de una ley que reglamente el gobierno de coalición que a partir de 2018 puede ser convenido por el presidente de la República con uno o varios partidos políticos.

Respecto a la formación de un gobierno de coalición existen varias cuestiones a considerar, entre otras: quién convoca; en qué momento debe formarse un gobierno de

coalición; quiénes participan; cómo se materializa; ante quién se presenta; y, qué se conviene entre las partes.

Solange Márquez, estima que en los gobiernos de coalición subyace una confusión intelectual al equiparar a la democracia con un gobierno de resultados; sostiene que considerar que un gobierno de coalición permitirá “compartir el poder” y terminar con la parálisis es pensar que, de la noche a la mañana, las disputas electorales terminaron. (2014, pág. 2).

En contrapartida (Valdés-Ugalde, 2013, págs. 128-129) considera que por “el desprestigio de los partidos y más en general, de la élite gobernante por la falta de ‘resultados’ en los doce años de gobiernos del PAN, los principales partidos políticos han aprendido que no cooperar con un gobierno que ofrece ‘resultados’ en las circunstancias actuales equivaldría a la pérdida de clientelas electorales”.

La existencia del multipartidismo, genera que ninguna fuerza obtenga por si sola la mayoría absoluta en el congreso por lo que “la representación política en las cámaras federales es tan diversa que obliga al presidente de la República a propiciar consensos con el Poder Legislativo para ejecutar su programa de gobierno” (Solís, 2018, pág. 46).

Los analistas coinciden que un mayor número de partidos dificulta la posibilidad de alcanzar una mayoría absoluta parlamentaria y que en un régimen presidencial, el Ejecutivo tiene dos opciones, “conseguir la mayoría absoluta con una fuerte y clara presión de la oposición o establecer alianzas parlamentarias con los demás partidos” (Valdés-Ugalde, 2013, pág. 133).

Diversos autores, como Cuauhtémoc López (2014, pág. 56), afirman que los gobiernos de coalición son consustanciales de los regímenes parlamentarios en donde el gobierno (gabinete) requiere del apoyo y respaldo del parlamento y en donde en caso de no lograr mayoría, deben formalizar una coalición responsable que evite el fracaso del

gobierno. Mientras que, en los sistemas presidenciales, ambos poderes, en tanto, emanados de la voluntad popular, compiten por la definición de las políticas públicas.

Según Sartori, “en la mayoría de los sistemas parlamentarios que requieren gobiernos de coalición, estos prolongan su supervivencia procurando no hacer nada. [...] lo poco que pueden hacer [...] lo hacen por lo general en los primeros seis meses, en el período de luna de miel inicial en que no pueden decentemente ser derrocados”, por lo que, en estos sistemas lo importante no es ponderar la duración del gobierno, sino “la capacidad de gobernar” (2016, pág. 147).

De acuerdo con lo previsto en el artículo 89 fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de las facultades y obligaciones del presidente de la República, a partir de 2018, está la de optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con una o más fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión.

Una vez que se toma la decisión, se debe celebrar, entre convocante y convocados, un convenio y un programa de gobierno los cuales deben ser sometidos a la aprobación del Senado de la República y en el convenio se deben señalar las causas de terminación del compromiso.

Lo referido en los párrafos anteriores podemos entenderlo de la siguiente manera: Es atribución del presidente de la República convocar en cualquier momento a uno o varios partidos políticos para la celebración de un gobierno de coalición. Durante una administración presidencial que como lo establece el artículo 83 constitucional dura 6 años, pudieran existir dos momentos; el primero al inicio de la administración, al advertir que la suma de legisladores propios no constituye la mayoría absoluta de las cámaras y el segundo, a la mitad de la administración al producirse la renovación de la cámara baja y por el mismo supuesto referido, esto es, que el partido político del que emanó el presidente no tenga la mayoría legislativa, o que esta sea tan precaria que vuelva necesario formar alianzas mediante la constitución de un gobierno de coalición.

El acuerdo al que lleguen las partes debe constar por escrito, y ser sometido junto con el Programa de Gobierno a la aprobación del Senado de la República, trámite que no deberá revestir problema alguno, dado que, precisamente la formación del gobierno de coalición garantiza la mayoría de los votos. Por último, la Constitución determina que en el propio convenio que se firme entre las partes, se deben establecer las causas de disolución.

La norma Constitucional no obliga a que en el convenio se plasmen las carteras que van a cederse a cada partido político convocado, sin embargo, en este punto estimamos que resulta conveniente que se determine qué ministerio o dirección general de organismo descentralizado o paraestatal va a ser entregado a cada partido político integrante del gobierno de coalición. Así tanto la ciudadanía como los demás institutos políticos sabrán a quien reconocer los logros o bien a quien reclamar en caso de incumplimiento. La zanahoria y el garrote de que habla Sartori.

3. Iniciativas para expedir una ley reglamentaria del gobierno de coalición

En nuestro caso, la Norma Fundamental tampoco obliga a emitir una ley reglamentaria de los gobiernos de coalición; sin embargo, desde que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma Constitucional –febrero 10 de 2014–, durante la LXIII Legislatura (2015-2018), se presentaron 8 iniciativas tendentes a la emisión de una ley secundaria que reglamentara los gobiernos de coalición; 7 de ellas en la Cámara de Diputados, –dos fueron retiradas y una fue desechada– y una en la de Senadores (Sistema de Información Legislativa).

Además existen, al menos, dos propuestas de ley reglamentaria, la primera, formulada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y que se vertió en el libro *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del Gobierno de Coalición*, coordinado por los Dres. Daniel Barceló y Diego Valadés y

en donde también se plantean reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley de Planeación y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2016, págs. 39-54).

La segunda, es la propuesta de Ley para el Gobierno de Coalición realizada por uno de los expresidentes del Partido Revolucionario Institucional, Manlio Fabio Beltrones Rivera, el 5 de julio de 2017, en los trabajos preparatorios a la XXII Asamblea Nacional del PRI. Esta iniciativa no fue recogida por ningún legislador (Beltrones, 2017).

Las 4 iniciativas que la Cámara de Diputados desechó mediante acuerdo del 11 de octubre de 2018 son las siguientes:

- Dos iniciativas por las que expide la Ley Federal de Gobierno de Coalición, suscritas por el entonces diputado Omar Ortega Álvarez (PRD), presentadas el 22 de noviembre de 2016 y el 22 de febrero de 2018, respectivamente.
- Una suscrita por el entonces diputado Federico Döring Casar (PAN), presentada el 14 de junio de 2017, por la que se expide la Ley del Gobierno de Coalición, reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Una más firmada por los entonces diputados Omar Ortega Álvarez (PRD), Federico Döring Casar (PAN), Jorge Álvarez Máñez (MC); y Verónica Delgadillo García (MC), presentada el 22 de febrero de 2018 por la que se expide la Ley Federal del Gobierno de Coalición.

En el Senado de la República se encuentra depositada la siguiente iniciativa:

- Que expide la Ley Federal de Gobiernos de Coalición y reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del Servicio Profesional de Carrera, suscrita por el senador Luis Sánchez Jiménez (PRD), presentada el 5 de septiembre de 2017 y que a fines de octubre de 2019 continúa en comisiones.
- Finalmente, con fecha 20 de diciembre de 2018, el Senador Miguel Ángel Mancera presentó una iniciativa por la que se expide la Ley del Gobierno de Coalición reglamentaria de los artículos 76 fracción II y 89 de la Constitución Federal y reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los Reglamentos del Senado de la República y la Cámara de Diputados.

En síntesis, las iniciativas se refieren a:

1. Indicar que este tipo de gobierno se normará por el convenio de coalición y su programa respectivo;
2. Tanto el convenio como el programa de gobierno deben ser presentados por el Ejecutivo Federal, por conducto del titular de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), al Senado de la República para su aprobación;
3. Señalar las causas por las que se podrá disolver esta forma de gobierno;
4. Crear el gabinete de gobierno como órgano colegiado de decisión política bajo la conducción del Ejecutivo Federal;
5. Detallar el procedimiento para la designación y ratificación de los integrantes de un gobierno de coalición;
6. Enlistar las facultades y obligaciones que tendrá el titular de la SEGOB en la materia;
7. Definir las facultades de la Cámara de Senadores para la integración del gobierno en comento;
8. Establecer que en caso de que se forme un gobierno de coalición se deberán de incorporar en el programa de gobierno las políticas públicas consensuadas por los partidos políticos y el orden de sus prioridades, y

9. Puntualizar las obligaciones y responsabilidades políticas del presidente, de los secretarios y subsecretarios de Estado.

Así mismo, los iniciantes plantean diversas modificaciones a otras leyes, como son: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Planeación y, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Las iniciativas que se analizan, también prevén el supuesto de la formación de gobierno de coalición por un presidente surgido de candidatura independiente o sin partido, el cual, aunque resulte un tanto obvio decirlo, se trataría de un presidente sin un solo legislador de su lado y en consecuencia para lograr la aprobación de su programa de gobierno, del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, entre otros, puede optar por convocar a uno o más partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión a formar un gobierno de coalición.

“Esta reforma constitucional podría tener una ley secundaria que reglamente y desarrolle la figura de gobierno de coalición” (Solís, 2018, pág. 47). Sin embargo, en nuestra opinión, una ley reglamentaria del gobierno de coalición, pudiera ser una camisa de fuerza para el presidente de la República, el cuál de conformidad con la norma Constitucional puede optar, en cualquier momento, por formar un gobierno de coalición, para ello invitará a una o más fuerzas políticas con representación en el Congreso y convendrán los términos y modalidades del acuerdo al que lleguen, debiendo plasmarlos por escrito y presentarlo junto con el programa de gobierno a la Cámara de Senadores para su aprobación, y tal y como lo señala la norma, en el convenio deberán establecer las causas de terminación.

Se reitera que la atribución de convocar a la formación de un gobierno de coalición es una potestad del presidente de la República, la cual activa según advierta el mapa de votación y por lo tanto de conformación del congreso, él propondrá los términos del

acuerdo; y como se verá más adelante, en los países de Latinoamérica en los que ya se ha convenido formar gobiernos de coalición, no existen normas al respecto.

4. Iniciativa de reforma Constitucional para que en las constituciones locales se prevea la figura del gobierno de coalición.

Adicional a lo expuesto existe una Iniciativa formulada por el entonces diputado Silvano Aureoles aprobada por la Cámara de Diputados y que se encuentra en la Colegisladora¹⁶ en calidad de Minuta para su análisis, discusión y en su caso, aprobación y que pretende reformar el artículo 116 Constitucional para que los congresos locales establezcan en sus respectivas Constituciones, la facultad del gobernador o Jefe de Gobierno en el caso de la Ciudad de México, de optar, en cualquier momento por celebrar un gobierno de coalición.

“El decreto [de reforma constitucional de 2014] no estableció obligación de las entidades federativas de reproducir la figura; sin embargo, algunas entidades como Aguascalientes y Ciudad de México, la han retomado replicando la previsión de la Constitución Federal” (Solís, 2018, pág. 47). De igual manera los estados de Baja California, Chiapas, Oaxaca, Puebla y Sonora ya incorporaron en su Constitución local la previsión para que el titular del Ejecutivo pueda optar, en cualquier momento, por celebrar con una o más fuerzas políticas un gobierno de coalición.

Daniel Barceló puntualiza que, en este tema, las discusiones en la academia rondaron en sí debía establecerse como obligatorio plasmar la celebración de gobiernos de coalición en las entidades federativas, cuando el candidato que resultara ganador, incluido el que provenga de candidatura independiente, no tuviera una mayoría absoluta en el congreso local o si esto debía quedar como optativo. (2017, págs. 23-24).

¹⁶ Al 30 de octubre de 2019, continua en los mismos términos.

Al final los investigadores consideraron que debe ser una atribución optativa, en lo que coincido plenamente, aún en el caso del estado de Nuevo León, en donde, por haber arribado al cargo un candidato independiente (2015-2021), puede decirse que ningún legislador apoya de manera institucional a su gobernador, la decisión de celebrar o no un acuerdo con una o más fuerzas políticas, debe ser potestativa del titular del Ejecutivo local.

5. Otras iniciativas de reforma Constitucional.

Además, en la LXIII Legislatura, se presentaron otras iniciativas que pretendían modificar la Constitución Federal para precisar aspectos relativos al gobierno de coalición, (Sistema de Información Legislativa), que de igual manera fueron desechadas mediante el acuerdo de la Cámara de Diputados del 11 de octubre de 2018. Por lo tanto, sólo se enlistan ya que para los fines de este trabajo carece de sentido formular comentarios.

- ✓ Dip. Omar Ortega Álvarez (PRD) del 24/10/2017.
- ✓ Dip. Álvaro Ibarra Hinojosa (PRI) del 14/12/2017.
- ✓ Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva (PRD) del 27/02/2018.
- ✓ Dip. José Máximo García López (PAN) del 21/03/2018.
- ✓ Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza (PAN) del 18/04/2018.

En la Legislatura LXIV el PAN presentó una iniciativa de reforma a los artículos 74, 76 y 89 Constitucionales para que: “en caso de formase un gobierno de coalición, el Gabinete deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los miembros del Senado el cual estará conformado por integrantes de los partidos políticos de acuerdo al porcentaje de votación obtenido en la elección; además prevé que si el Presidente Electo no obtuvo al menos el 51% de los votos deberá conformar un gobierno de coalición”.

6. Gobiernos de coalición en América Latina

Desde 1985 a la fecha, en las siguientes siete naciones latinoamericanas se han formado 30 gobiernos de coalición: Argentina (2), Bolivia (5), Brasil (7), Colombia (5), Chile (6), Ecuador (2) y Uruguay (3) (Albala, 2016, pág. 462), pero estas coaliciones han sido concretizadas a partir de acuerdos preelectorales entre las diferentes fuerzas políticas, a las que derivado de los resultados electorales, se sumaron otros partidos.

Reniu y Albala nos recuerdan que de los países citados, Brasil y Ecuador se clasifican como presidencialismo “puro”, Bolivia, Chile, Colombia como presidencialismo con matices parlamentarios, en tanto que el sistema en Argentina y Uruguay se cataloga como presidencialismo parlamentario (2012, pág. 167). Esto es, el modelo de gobierno de coalición no es exclusivo de los regímenes parlamentarios, aunque se asocia de manera natural a ellos.

Por su parte, Diego Valadés refiere que las coaliciones de gobierno se forman después de las elecciones, existiendo en Latinoamérica “tres elocuentes ejemplos: el Pacto de Sitges, de 1957, el pacto de Punto Fijo, de 1958, y el Pacto del Club Naval, de 1884” (2016, pág. 28).

El antecedente más remoto de gobierno de coalición en Latinoamérica, se encuentra en la Constitución de Colombia de 1957 y se conoce como *Pacto Sitges*, acordado entre los líderes liberal y conservador para reformar “la Constitución para estabilizar la vida institucional colombiana... consideradas antidemocráticas por muchos tratadistas”, entre lo convenido, se acordó que el Presidente de la República tenía la obligación de “dar participación en los ministerios a los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas”. En ese mismo sentido, se estipuló que los magistrados de la Corte Suprema reflejarían la proporción en que estuvieren representados los partidos en el Congreso. En 1991 se expidió una nueva Constitución que ya no contiene dicha norma. Sin que formara parte de la Constitución,

también se convino que los dos grandes partidos se alternarían la presidencia de la República durante un periodo de 12 años (2016, págs. 28-34).

Venezuela por la “profunda inestabilidad institucional” que atravesaba a raíz del derrocamiento del presidente Marcos Pérez formalizó en 1958, al amparo de la Constitución de 1953, el *Pacto de Punto Fijo*, a través del cual los partidos Acción Democrática, Comité de Organización Política Electoral Independiente, Social Cristiano y Unión Republicana Democrática se comprometieron a gobernar en unidad nacional. El acuerdo estableció una declaración de principios y un programa mínimo de gobierno (2016, págs. 34-37). Las subsecuentes Constituciones no contienen ninguna prevención relacionada con gobiernos de coalición.

Un tercer caso, se da en Uruguay, el cual se concretó a través del *Pacto del Club Naval de 1984* suscrito entre los militares, como representantes del gobierno y los partidos políticos Frente Amplio, Colorado y Unión Cívica y cuyo propósito para dejar sin vigencia el gobierno de carácter militar y “regresar a la normalidad democrática”, se convino, entre otros aspectos “en celebrar elecciones inmediatas; reestablecer la vigencia de la Constitución de 1967, convocar una asamblea constituyente”. No obstante que el acuerdo no contiene normas referentes al gobierno de coalición, el primer presidente electo, integró “un gobierno amplio... en una coalición informal de partidos... que contribuyó a la consolidación del nuevo y perdurable capítulo de la democracia uruguaya” (2016, págs. 38-42)

Ahora bien, respecto del caso de Uruguay Óscar Botinelli sostiene que “en la praxis o en lo simbólico se ha ido deslizando hacia el presidencialismo”, motivado por cuatro causas: 1. la reforma Constitucional de 1997 que introdujo “las mal llamadas elecciones internas” que han propiciado mayor atención a los candidatos presidenciales frente a las elecciones parlamentarias; 2. El endurecimiento para que un voto simple de desconfianza de una sola cámara genere la renuncia del ministro; ahora se requiere del voto de las dos cámaras y hasta de tres instancias; 3. La creencia generalizada de que se trata de un

sistema presidencial que faculta al presidente a remover libremente a los ministros; y, 4. La existencia de un mayoría absoluta de un solo partido político. (2015, pág. 32).

Otros países en los que, además de nuevos organismos electorales que garanticen elecciones libres y confiables, han incorporado “algunas características que matizan el sistema presidencial con rasgos del sistema parlamentario [son] Argentina, Colombia, Paraguay, Perú y Ecuador” (Pedroza de la Llave, 2018, pág. 369).

En nuestro país, además de que se plasmó en la Carta Magna la atribución del presidente para optar en cualquier momento para formar un gobierno de coalición, también se ha insistido en formular una ley reglamentaria, que como hemos visto, en las naciones latinoamericanas que ya experimentaron con tal figura, no han requerido de una norma constitucional, mucho menos de una ley reglamentaria, simplemente se trata de un pacto entre las diversas fuerzas políticas.

Sólo para tenerlo claro, no es lo mismo la coalición electoral que se conviene entre varias fuerzas políticas con el propósito de competir en una elección, que la coalición de gobierno que se integra, previo a la segunda vuelta, en aquellas naciones que la contemplan o una vez transcurrida la elección, con el propósito de formar una mayoría legislativa.

Valadés considera que la coalición de gobierno provoca un “efecto colateral favorable en la ciudadanía [toda vez que] no cancela la deliberación democrática; más bien la sitúa en un triple plano: en el interior del gobierno, en el interior de cada una de las partes coaligadas, y entre éstas y las restantes fuerzas políticas”, lo anterior permite la construcción de acuerdos, no solo entre los integrantes de la coalición, sino también con las demás fuerzas políticas, como aspecto negativo se destaca que “limita la posibilidad de control político interorgánico; autonomiza a los elegidos con relación a los electores y por ende aumenta la impredecibilidad de sus decisiones (2016, págs. 72-74).

Por otra parte, este autor advierte que, en los sistemas presidenciales, la terminación de una coalición de gobierno “tiene efectos desfavorables para el coaligante y los coaligados. Aun cuando, como se ha dicho, el gobierno no corre riesgo en cuanto a su permanencia, si erosiona su efectividad, sobre todo en materia de relaciones con el congreso” (2016, pág. 75).

7. Situación actual en México

El 17 de agosto de 2017, al participar en el foro Prioridades para un Programa de Gobierno, organizado por la Fundación para la Democracia, según cita el periodista del diario “El Financiero” Víctor Chávez, José Woldenberg sostuvo que "Con la fragmentación del voto, hoy los gobiernos de coalición son una necesidad, no por virtud... quien gane la presidencia de la República no tendrá mayoría en el Congreso de la Unión, y se verá obligado a negociar hasta su gabinete con el resto de los partidos políticos". (Chávez V.).

En palabras de Valadés, “La coalición suele ser necesaria para formar gobierno en el sistema parlamentario y puede ser un requisito para la gobernabilidad en un sistema presidencial (2016, pág. 54).

Ahora bien, como sabemos, en nuestro país se celebraron elecciones en 2018 para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, además de que, en 30 entidades federativas, de manera concurrente, se llevó a cabo algún tipo de elección local.

En el caso de la elección federal, tanto para presidente de la República, como para la integración del Congreso de la Unión, el triunfo favoreció a los candidatos de la coalición electoral “Juntos Haremos Historia” conformada por los partidos políticos Movimiento de Regeneración Nacional, (Morena), del Trabajo (PT) y Encuentro Social (PES).

Este resultado generó diversas reacciones, Héctor Aguilar escribió en su columna habitual que: “Tenemos desde el 1 de julio un gobierno de tremendo instinto mediático electo con 53 por ciento de los votos, mayorías absolutas en el Congreso y mayorías constitucionales al alcance de la mano. Es un escenario, digamos así, de sobra de legitimidad y vacío de gobierno. Dicho de otro modo: un triunfador sin contrapesos. La votación de julio borró el juego de partidos a que nos habíamos acostumbrado y le dio al triunfador todo el poder que puede dar un proceso democrático, un poder que es lo más cercano al poder absoluto alcanzable en una democracia (Aguilar Camín, 2018)”.

Con independencia de los triunfos obtenidos por cada partido político o coalición en las elecciones de julio de 2018, al iniciar la LXIV Legislatura (1 de septiembre de 2018) y en términos de lo previsto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la conformación de los grupos parlamentarios, para efecto de construir las mayorías, tanto la que se requiere para presidir los órganos de gobierno, como la necesaria para el caso del voto ponderado, fue la siguiente:

Cámara de Diputados:

Partido político	Número de legisladores
Movimiento de Regeneración Nacional	255
Acción Nacional	79
Revolucionario Institucional	47
Encuentro Social	30
Del Trabajo	28
Movimiento Ciudadano	28
De la Revolución Democrática	20
Verde Ecologista de México	11
Sin partido	2
Total	500

Fuente: Cámara de diputados.

Cámara de Senadores:

Partido político	Número de legisladores
Movimiento de Regeneración Nacional	59
Acción Nacional	24
Revolucionario Institucional	15
Movimiento Ciudadano	7
Del Trabajo	6
Verde Ecologista de México	6
De la Revolución democrática	5
Encuentro Social	5
Sin grupo	1
Total	128

Fuente: Cámara de Senadores

Como puede observarse el partido político Morena cuenta con una amplia mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión, además de que el titular del Poder Ejecutivo Federal emana de esa fuerza política, por lo que ya no fue necesario continuar con la discusión sobre expedir una ley reglamentaria del gobierno de coalición, pues resultaba obvio que con esa mayoría no se requería conformarlo y por lo tanto su regulación, al menos, en ese momento, resultaba ociosa.

Héctor Aguilar comenta que los resultados del proceso electoral de 2018, al haber elegido por una votación que representa una mayoría absoluta, tanto el titular del Ejecutivo Federal como del Congreso de la Unión, suponen una especie de “salto a una ambigua forma de ‘absolutismo democrático’ en sustitución o añoranza del ambiguo ‘monarquismo republicano’ de nuestra historia” (2018, pág. 46).

No obstante que para instrumentar el programa de gobierno, al menos por lo que hace de 2018 a 2021, no va a ser necesaria la instrumentación o la formalización de un gobierno de coalición, se recuerda que la opción se encuentra prevista en la Carta Magna,

y mediante diversas iniciativas que presentaron las y los legisladores durante la LXIII legislatura [2015-2018], se pretendió regular la figura del gobierno de coalición, por lo que dependiendo de los resultados electorales futuros y de la integración de las cámaras en cuanto a la votación que se construya, pudiera surgir la necesidad de conformar dicho gobierno de coalición, con lo que el tema volverá a estar presente en la vida nacional.

8. Régimen semipresidencial

Algunos autores estiman que el régimen presidencial está agotado, (Zamorano Farias, 2017, págs. 12-13), sostiene que “En la región, la institución presidencial ha derivado en un presidencialismo obscuro, abusivo y excesivo que genera una imagen omnipresente y omniabarcadora como una concentración absoluta del poder, precisamente en una persona”.

Por su parte, Susana Pedroza comenta que “se considera que su funcionamiento no ha sido idóneo, debido a múltiples factores, entre los que destacan la incultura política, la casi inexistente responsabilidad política del Ejecutivo y la debilidad de los sistemas electorales, la inestabilidad institucional y en muchos de los casos, han operado sistemas autoritarios (2018, págs. 368-369)”; por lo que ambos autores coinciden con los demás, en que es necesario buscar alternativas, que puedan llevarnos al semipresidencialismo o al semiparlamentarismo.

Para Jean–Claude Colliard (2009, pág. 86) no existe un régimen semipresidencial, sino que se trata de una “forma de democracia parlamentaria, caracterizada en todo caso por dotar de un peso particular al jefe de Estado”.

Siendo así, “el régimen semipresidencial quedaría determinado por una combinación entre el criterio central del régimen parlamentario y el criterio de la elección de su presidente por sufragio universal” (Colliard, 2009, págs. 88-89) Sin embargo el

presidente no obtiene mayores poderes que los previstos en la Constitución o los que pudieran derivar de una elección indirecta llevada a cabo por el propio parlamento.

En el mismo sentido se pronuncia Bottinelli quien sostiene que “la diferencia entre semiparlamentarismo y semipresidencialismo es muy sutil [...] no existe consenso en la cátedra sobre la definición del sistema; [...] los constitucionalistas tienden a clasificarlo como parlamentario y la mayoría de los politólogos como presidencialista” (2015, pág. 27).

Desde 1997 y hasta el 30 de agosto de 2018, se conformó en nuestro país, lo que en la teoría política se denomina “gobierno dividido” derivado de que ninguna fuerza electoral tuvo mayoría parlamentaria, lo cual aunado al multipartidismo volvió, si no imposible, muy difícil que alguno lograra, por si sólo construir esa mayoría.

Según Carpizo (1999, págs. 52, 80), el sistema parlamentario no es mejor ni más democrático que el sistema presidencial, ambos funcionan de acuerdo con el sistema de partidos y electoral que en cada país existe. “Los principios generales de un sistema político deben ser afinados, ajustados, reformados e innovados de acuerdo con las realidades, necesidades y aspiraciones políticas de la comunidad”, pero siempre se debe de considerar que el sistema de gobierno, ya sea presidencial, parlamentario o semipresidencial, opera con la misma Constitución en forma muy diferente” según la cantidad de partidos y el sistema electoral, por lo que dependiendo de la existencia de un solo partido, un sistema bipartidista con peso similar, multipartidista con un partido dominante, será su funcionamiento.

9. Parlamentarismo vs presidencialismo

Desde 1977 a la fecha se ha dado una discusión entre los académicos, abogados y politólogos respecto a la prominencia de un sistema sobre el otro, algunos como Juan

Linz que en su ensayo “Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?” planteó que el sistema presidencial estaba acabado, dado que presenta mayores desventajas frente a otros sistemas, algunos ejemplos son: mayor tendencia a sufrir crisis; los votantes tienen que esperar al final del mandato para pedir responsabilidades y, los candidatos presidenciales frecuentemente tienen poca experiencia en política exterior y en problemas macroeconómicos, hasta los más recientes como Valadés que opinan que lo procedente para nuestro país es fortalecer las facultades del congreso a fin de mejorar nuestro sistema presidencial, pasando por los grandes maestros Nohlen, Sartori, Duverger, el constitucionalista mexicano Carpizo y Woldenberg exconsejero presidente del entonces Instituto Federal Electoral.

A continuación, en unas cuantas líneas reproducimos el pensamiento de estos 7 estudiosos de los sistemas políticos con el propósito de irnos acercando a la propuesta que queremos formular para nuestro país.

Juan Linz Señala que la rigidez del presidencialismo en donde no se puede destituir al presidente a través de un voto de censura trae como consecuencia que no se le puedan exigir responsabilidades, asimismo resulta más difícil conocer la ideología o el pasado de un candidato presidencial en este sistema, puesto que los votantes se van a basar en la popularidad que posea, por el contrario, un primer ministro debe tener liderazgo y estar identificado con un partido, una ideología y sobre todo tener la experiencia necesaria dentro de la política y el gobierno. (1997, pág. 6).

En un sistema presidencial, el candidato que obtiene más votos lo gana todo y los demás lo pierden todo, lo cual trae consigo problemas de legitimidad. “El presidencialismo implica una personalización del poder”, mientras que un primer ministro cuyo partido tenga menos del 51% del congreso deberá compartir el poder con los partidos políticos necesarios para lograr la mayoría, razón por la que considera que el sistema que fortalece la democracia, es el parlamentario.

Linz ve como alternativa a la disyuntiva entre presidencialismo o parlamentarismo, lo que él llama: “sistema de ejecutivo bipolar, de ejecutivo dividido, república parlamentaria presidencial, gobierno casi parlamentario y semipresidencial o más recientemente sistema de primer ministro-presidencial”, que permite “al presidente cambiar el primer ministro y cambiar su política sin provocar una crisis en el sistema”. En este modelo y a fin de evitar ambigüedades, se debe puntualizar con claridad, quien es el jefe de las fuerzas armadas, el presidente o el primer ministro.

Dieter Nohlen (1998, pág. 163 y 169) considera que en América Latina, el sistema presidencial se adapta de manera continua a las diferentes variables, tales como: “desafíos económicos, sociales y políticos que están relacionados con el agotamiento de la estrategia de desarrollo cerrada, sustitutiva y estatista y con la implementación de la estrategia neoliberal de apertura, privatizaciones y desregulaciones”. De igual manera refiere que el parlamentarismo se fue adaptando en Europa después de la segunda guerra mundial “posterior a las respectivas democratizaciones de sus sistemas políticos, creándose así, diferentes variables del sistema parlamentario que cada nación ha ido implementando y aceptando como su forma de gobierno.

Para Nohlen en “América Latina, en función de una mayor gobernabilidad, vale promover formas y comportamientos de concertación, de compromiso, la convicción de que conviene reducir los abismos ideológicos y evitar las lógicas del todo o nada o del avanzar sin transar. Sin embargo, me opongo a minusvalorar o incluso desprestigiar la forma de tomar decisiones por mayoría, o el gobierno por mayoría unicolor”, por tanto, se pronuncia a favor del presidencialismo y sugiere llevar a cabo una “adecuación funcional” a los sistemas presidenciales atendiendo a la problemática, costumbres, historia, etc., de cada nación.

Giovanni Sartori (2016, págs. 113-145), coincide con Nohlen en el sentido de que cada régimen ya sea presidencial o ya sea parlamentario funciona de manera diferente en cada nación de acuerdo con cómo se dio su proceso de adaptación. Señala como

características del presidencialismo, el que el presidente es electo por un periodo determinado de tiempo y no puede ser sustituido, sino hasta que su mandato culmine, posee además la facultad de nombrar y remover libremente a su gabinete, en algunos casos con la aprobación del parlamento, los elementos de esta forma de gobierno son: “el presidente a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su período pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa”. Sin embargo, considera que el presidencialismo “por mucho ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos”, y afirma que en “América Latina tiene un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad.”

Respecto del parlamentarismo sostiene que para que funcione se requiere de un primer ministro que le permita tomar decisiones, siempre y cuando el escenario no se encuentre lleno de obstáculos, pues entonces “opera en contra de él”. Para que las democracias parlamentarias funcionen, requieren precisamente de algo que puede parecer un contrasentido, esto es, cuando “el Parlamento no gobierna” y que como consecuencia de ello no puede despegar sus facultades parlamentarias, sino que, de alguna manera, ejerce unas de tipo semiparlamentario es mejor, ya que “cuando menos parlamentario sea en verdad un gobierno, mejor será su desempeño”.

Jorge Carpizo considera que “El sistema de gobierno responde a factores y hechos políticos de cada Estado [...] Los principios generales de un sistema político deben ser afinados, ajustados, reformados e innovados de acuerdo con las realidades, necesidades y aspiraciones de cada comunidad” (1999, pág. 80). Enuncia como aspecto de reflexión lo que estima como un aspecto negativo del sistema presidencial en México “la falta casi absoluta en la realidad de controles y el desequilibrio colosal que se da entre los poderes en nuestro país” (pág. 52).

Además expone tres tipos de sistemas presidenciales: el sistema presidencial en donde existe equilibrio entre los poderes pero con un ejecutivo controlado por el

legislativo sin existir supra subordinación; el presidencialismo en el cual la figura del presidente concentra un mayor número de facultades e incluso ejerce funciones que le corresponden al legislativo y, el sistema presidencial renovado con las mismas cualidades que el presidencial pero quitándole al presidente las facultades que son inherentes al legislativo y al judicial (págs. 81-82).

Respecto del sistema parlamentario comentaba en el año 1999 (págs. 55-56), que fundamentalmente opera en naciones con dos partidos políticos grandes, por lo que al tener uno de ellos la mayoría, su líder se convierte de automático en primer ministro, quien es el que realmente tiene el control del parlamento, esto es, el Legislativo no tiene control respecto del Ejecutivo y en caso de haber más partidos, pues entonces es probable que alguno busque al o a los partidos pequeños para formar mayoría. Por una parte, se garantiza la duración del mandato, pues nadie quiere estar llamando a elecciones de manera continua, pero por la otra, la construcción de coaliciones que carezcan de estabilidad dará lugar a la formación de “un gabinete tras el otro”.

Diego Valadés se pronuncia de igual manera por fortalecer el presidencialismo mexicano antes que mudar al parlamentarismo ya que: “muy bien podría ocurrir que en lugar de obtener alternativamente las ventajas del sistema parlamentario y del presidencial, lo que se tendría sería la alternatividad de sus defectos: debilidad y dureza [...] No sería necesario que se fracasara en el experimento parlamentario; bastaría con que los resultados se quedaran un ápice atrás de lo prometido o lo deseado, para que se fortalecieran las tendencias de la restauración”. (2017, pág. 408 y 412).

En la primera edición de su libro “El control del poder” (1998), proponía para lograr el fortalecimiento del sistema presidencial varias cosas –que actualmente forman parte de nuestra carta magna–: reelección de legisladores; interpelación a los secretarios de estado, ratificación de los secretarios por parte del congreso; y, creación de un servicio civil de carrera. (2017, págs. 413-417).

Por lo que hace al parlamentarismo (2007, pág. 217), destaca como sus principales atributos para promover “la responsabilidad política, las preguntas, la interpelación y las diversas modalidades de censura. A su vez, un instrumento idóneo para auspiciar la cooperación institucional es la confianza, traducida en apoyo a un programa de gobierno o a un conjunto de políticas compartidas, y a las personas que deban responder por su éxito”, sin embargo, cuestiona la posibilidad de derrocar a un gobierno, o de no poderlo integrar –como sucedió recientemente en España– lo que puede generar inestabilidad.

Maurice Duverger (1980, págs. 139-157) realiza la clasificación de los regímenes políticos y nos explica que el sistema presidencial clásico de Estados Unidos se distingue del régimen parlamentario porque el ejecutivo no está dividido en jefe de estado y gabinete, que los miembros del gabinete no tienen autoridad política propia, sino sólo son los dirigentes administrativos de sus departamentos. Asimismo, el ejecutivo es electo por sufragio al igual que el parlamento y ambos son independientes uno del otro.

Por otra parte, señala que el semipresidencialismo es la aplicación del régimen presidencial, pero con un parlamento debilitado, asume que el presidencialismo es un camuflaje de una dictadura puesto que en este régimen ya sea a través del ejército o de un partido político se monopoliza la representación política.

Además, explica que el parlamentarismo funciona de diferentes formas, con bipartidismo, con multipartidismo o con partido dominante, con lo cual advierte que ni el sistema presidencial ni el parlamentarismo aseguran plena gobernabilidad o control adecuado del poder puesto que dependerá de la realidad política que se viva en cada país.

José Woldenberg considera que el fin de todo gobierno democrático debiera ser “el máximo de representatividad con el máximo de gobernabilidad. El primero intenta que la fuerza de cada corriente política expresada en las urnas tenga una traducción lo más

exacta posible en los cuerpos legislativos... La gobernabilidad, por su parte, la entendemos aquí en su acepción restringida: como la capacidad que tiene un gobierno de hacer prosperar sus propuestas en el circuito legislativo”.

La importante reforma en materia político-electoral de 2014, continúa el maestro Woldemberg en su ensayo, modificó *de facto* “la fórmula de gobierno en México”, en ese contexto no ve viable implementar un sistema parlamentario, sino en todo caso, apuntalar nuestro sistema presidencial con los siguientes elementos: a) que de nueva cuenta al término de cada elección se permita la formación de nuevas fuerzas políticas, cabe recordar que desde 2007 sólo se puede solicitar el registro de nuevos partidos políticos al término de cada elección presidencial; b) que la representación en el Congreso corresponda de manera proporcional al número de votos; c) que cada entidad federativa elija a cuatro senadores mediante un sistema que permita a las diversas fuerzas políticas y a los candidatos independientes obtener los escaños, es decir, se debe cancelar la lista nacional; y d) se implemente la segunda vuelta electoral (2017, págs. 8, 12-13).

CAPÍTULO IV

Una propuesta para México

SUMARIO: 1. Acerca de las formas de gobierno. 2. Discusiones teóricas en el siglo XX sobre formas de gobierno. 3. Propuesta para transitar del presidencialismo a un sistema semipresidencial.

1. Acerca de las formas de gobierno.

Desde hace más de dos mil quinientos años los griegos se plantearon la disyuntiva de definir cuál era la mejor forma de gobierno que debía implementarse. De ahí surge la división que hasta nuestros días existe: estados con un régimen monárquico, otros con régimen aristocrático y otros más con un gobierno proveniente del pueblo.

Estas formas de gobierno fueron referidas por Heródoto en el siglo V a.C., en el libro III de sus “Historias”, posteriormente Platón las menciona en su libro “La República” como las discusiones interminables que sostenía su maestro Sócrates en el siglo IV a.C.

En esas discusiones y como ya lo hemos señalado, se planteaba la existencia de formas de gobierno buenas frente a otras malas y se concluía que toda forma tenía los dos elementos; dentro de las formas buenas, además del estado utópico que propone y defiende Platón, existían la monarquía, la aristocracia y la democracia y sus formas corruptas eran la tiranía, la oligarquía y la oclocracia respectivamente.

Importante resulta referir que a lo largo de la historia los diferentes pensadores se enfocaron en estudiar estas formas de gobierno, enalteciendo las bondades de la que mejor les parecía y denostando a las demás.

Aristóteles Consideraba “que las constituciones que tienen como fin el interés público, resultan ser constituciones rectas de acuerdo con la justicia absoluta; y que aquellas, en cambio que miran exclusivamente el interés particular de los gobernantes, son todas erradas... ya que son despóticas, mientras que la ciudad es una comunidad de hombres libres”.

Define que existen tres tipos de constituciones rectas: monarquía, aristocracia y república, las cuales pueden tener desviaciones, de la monarquía surge la tiranía; de la aristocracia la oligarquía y de la república la democracia.

Tomás de Aquino que estudia en el siglo XIII a los filósofos de la antigüedad, coincide con las ideas vertidas por Aristóteles y desarrolla el que considera el mejor régimen político, al cual denomina “mixto”, pues en el concurren y participan todos: el pueblo que elige a quien debe gobernar, el gobernante que debe ejecutar los mandatos de la asamblea, la cual también es elegida por el pueblo y por tanto obedece a éste, toma de la monarquía, la dirección unipersonal del gobierno; de la aristocracia, la conducción del gobierno por los más aptos y, de la democracia, la capacidad del pueblo para elegir a sus gobernantes.

Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu retomando las teorías aristotélicas, sostiene en el siglo XVIII que las tres formas de gobierno existentes son la monarquía, la república y el despotismo.

Cien años después, Alexis de Tocqueville al verter su análisis sobre la democracia señala que: “En ninguna parte la ley ha dejado más lugar a la arbitrariedad que en las repúblicas democráticas” y considera que son mejores las monarquías moderadas, donde la ley no sólo establece las funciones de los servidores públicos, sino que además los guía en cada paso.

Sostiene que es más factible que en la democracia se generen actos de corrupción que en la monarquía, ya que quienes llegan al poder son hombres pobres que una vez

en el cargo tienen que hacer fortuna, mientras que, en un sistema monárquico, quienes dirigen al Estado son aristócratas que lo único que desean es el poder.

Como hemos señalado en capítulos anteriores, entre los siglos XI y XII d.C., se implementa una forma de gobierno consistente en el parlamentarismo, con el propósito de frenar la autoridad omnipotente del rey, el cual ha ido evolucionando y ha sido adoptado por una buena cantidad de naciones con las particularidades que cada Estado se ha dado.

En el siglo XX, algunos Estados realizaron modificaciones a su forma de gobierno, por lo que la discusión sobre cuál es la forma ideal, continúa siendo un tema inacabado, como se demuestra con los conceptos que algunos de los estudiosos de la materia han vertido, referidos en el capítulo anterior.

Hace apenas cien años surge en Alemania un intento por establecer una nueva forma de gobierno, que por razones fundamentalmente de tipo económico fue abandonado, este sistema es prácticamente el origen del semipresidencialismo, como se verá más adelante, En la misma época 1919, Finlandia lo implementa, pero no es hasta que Francia lo consigna en su Constitución de 1958, cuando se vuelve realmente visible y con resultados que al menos nos llevan a considerar su posible aplicación en nuestro país.

De ahí que, como hemos venido señalando, algunas formas de gobierno que han prevalecido en diferentes tiempos y en diferentes naciones, incluso antes de la conceptualización del Estado, han buscado –al menos en teoría–, un gobierno que sea mejor para los ciudadanos; sin embargo, existen ejemplos cuyos efectos no sólo han causado daños a la nación, sino a nivel global, como los casos del fascismo y del nazismo.

Víctor Espinoza sostiene que “bajo regímenes presidenciales no perfectos la concentración del poder en el Ejecutivo es la norma, subordinando a los poderes

Legislativo y Judicial; sobre todo cuando el partido del presidente cuenta con la mayoría absoluta en el Congreso” (2012, págs. 71-72), por tanto, la mejor manera de que funcione el presidencialismo es mediante la fórmula que se denomina “gobiernos divididos”, en donde la mayoría parlamentaria la asume un partido diferente al del presidente, pero entonces se puede generar una parálisis legislativa al no poder procesar los cambios necesarios para la nación.

En este sentido Diego Valadés considera que “En los *sistemas presidenciales tradicionales* los ministros responden ante el jefe de Estado y de Gobierno, lo que hace irrelevante los controles intraorgánicos, pero en los *sistemas presidenciales democráticos* se incorpora la figura de gabinete, con funciones específicas y muchas veces también con un coordinador propio, responsable ante el Congreso” (2016, pág. 49).

Por lo anterior, considero que en nuestro caso, resulta procedente tratar de encontrar una forma de gobierno que supere la omnipresencia del presidencialismo, como afirmaba Carpizo después de analizar lo que opinaban diversos teóricos sobre el presidencialismo mexicano, “[se trata de] un presidente muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados y que su figura adquiere un carácter mítico” (2013, pág. 31).

2. Discusiones teóricas en el siglo XX sobre formas de gobierno.

Norberto Bobbio establece que desde el punto de vista axiológico y “frente a la variedad de las formas de gobierno son posibles tres posiciones: a) todas las formas existentes son buenas, b) todas las formas son malas y, c) entre las formas de gobierno algunas son buenas y otras son malas. (2018, pág. 11).

Para este autor (pág. 12), se pueden distinguir tres maneras de hacer un modelo del óptimo estado: “a) la que se construye a partir de referencias históricas, de las que se toma todo lo bueno que haya resultado; b) [la que surge de] combinar en una síntesis ideal los diversos elementos positivos de todas las formas buenas [de gobierno] para eliminar los vicios y conservar las virtudes y, c) [la que] es confiada a la elaboración intelectual pura, abstraída completamente de la realidad histórica o incluso a la imaginación, a la visión poética, que se complace en diseñar Estados ideales que jamás existieron y que nunca existirán”, esto es, la construcción de un estado utópico.

El politólogo italiano sostiene que “las diversas formas de gobierno no constituyen únicamente distintas formas de organizar la vida política de un grupo social, sino también son estadios o momentos diferentes y sucesivos –generalmente uno concatenado con otro, uno derivado completamente del desarrollo de otro– del proceso histórico”, lo anterior en virtud de que una forma de gobierno “mala como degeneración de la buena, abre la puerta a la nueva forma buena, la cual, a su vez, corrompiéndose crea las condiciones para un cambio” (pág. 13).

El autor refiere una discusión, en apariencia ficticia que se da entre Otanes, Magabyzo y Darío, la cual, sostiene es referida por Heródoto en el libro III de sus “Historias”, en la que el primero se decanta por un gobierno de muchos [democracia], el segundo por un gobierno de pocos [aristocracia] y el tercero por un gobierno de uno [monarquía], Bobbio se inclina por este último, al considerar que “obedece a una necesidad histórica y es la única capaz de asegurar la estabilidad del poder” (págs. 15-20).

Dieter Nohlen lleva a cabo un estudio respecto de cuatro naciones de América del Sur: Argentina, Perú, Uruguay y Venezuela, en el que observa el desarrollo histórico que va de regímenes autoritarios a sistemas democráticos y los problemas asociados con la gobernabilidad.

Precisa que la transición de un sistema de gobierno a otro se dio en forma diferente en cada nación, pero en todos los casos coincide en que la modificación de un régimen a otro se produce de manera pacífica, pactada entre los gobernantes, principalmente los militares y las fuerzas políticas, fundamentalmente de la oposición.

Giovanni Sartori en su libro “Ingeniería constitucional comparada” (2016), realiza un análisis sobre el presidencialismo y sobre el parlamentarismo y llega a la conclusión de que ambos sistemas pueden fallar, por lo que propone implementar un sistema – mezcla de los dos– al que se le conoce como semipresidencialismo.

“El semipresidencialismo es ‘semi’ precisamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual. En los sistemas presidenciales, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria por el principio de la división de poderes. En cambio, el sistema semipresidencialista funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez; el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo”. La Constitución debe prever la existencia de dos figuras *dos cabezas*, una que es el presidente, en tanto jefe de Estado y la otra que es el primer ministro que se desempeña como jefe de Gobierno (págs. 152-153).

Ya hemos dicho que el principal exponente de este sistema de gobierno es la República Francesa, que en su Constitución de 1958 incluye lo que Sartori define como un “sistema bicéfalo, cuyas cabezas son *desiguales*”. Conforme a la Constitución material, el presidente es la primer cabeza, mientras que de acuerdo a la Constitución formal (texto escrito) esa denominación recae en el primer ministro “y las oscilaciones reflejan el estatus mayoritario respectivo de uno sobre el otro”, esto es, a fin de evitar una confrontación entre el presidente y el primer ministro, la manera en que los franceses han evitado esa problemática es mediante la aplicación de la siguiente fórmula: si la mayoría congresional es unificada, el poder lo ejerce el presidente, en cambio, si dicha mayoría

es dividida, el poder recae en el primer ministro, quien tiene el apoyo de su Parlamento (págs. 154-157).

El profesor de la Universidad de Columbia (págs. 158-164) lleva a cabo un análisis respecto de las naciones que tienen implementado el semipresidencialismo, en principio considera que aunque Austria, Irlanda e Islandia tiene matices de esta forma de gobierno, tal y como lo reconoce el propio Duverger, el régimen en ellas es de tipo parlamentario, toda vez que sus presidentes solo son “figuras decorativas”.

Respecto de la República de Weimar comenta que aún y cuando se le catalogó como parlamentaria, su configuración y su forma de operar debieran ubicarse en el semipresidencialismo, fundamentalmente por los poderes especiales que le fueron otorgados al presidente; sin embargo, dicho sistema finalizó debido a la “Gran Depresión [1929-1939] que afectó a Alemania más que a cualquier otro país”.

Nos recuerda que en 1976 Portugal implementó como sistema de gobierno el semipresidencialismo, pero sólo duró 6 años, pues en 1982, se modifican los poderes del presidente y éste queda similar a los referidos en las constituciones con régimen parlamentario, el autor destaca que esta Nación aportó como enseñanza, que el sistema semiparlamentario no funciona si el partido del presidente es minoritario o peor aún, si no tiene el apoyo de su partido.

Por lo que toca a Sri Lanka, su constitución de 1978 se basa en el modelo francés, pero se le dotó al presidente de mayores atribuciones, parecidas a las de la Constitución de Weimar, el Parlamento puede “hacer caer a los gobiernos, pero no investirlos”; el presidente “tiene poder unilateral y discrecional para presionar a la legislatura sometiendo a la aprobación por referéndum cualquier ley que haya rechazado el Parlamento”. A diferencia de Alemania, Francia y Portugal, su presidente es jefe de Estado y jefe de Gobierno, lo que da la impresión de ser un sistema de tipo presidencial; pero la

característica que lo vuelve régimen semipresidencial, la constituye el hecho de que un voto de censura del Parlamento hace caer al gabinete.

Cierra este análisis con Finlandia, que desde 1919 implementó el sistema semipresidencial, el presidente se ocupa de la política exterior y el primer ministro se ocupa de los aspectos internos y administrativos. Éste es elegido por el presidente, quien además establece condiciones sobre los gobiernos de coalición. Por tanto, aunque funciona como un régimen parlamentario, se le clasifica, dice Sartori, como semipresidencial.

Sartori plantea que una forma de gobierno que debe ser explorada es el semipresidencialismo, pero lo circunscribe a un Primer Ministro que surge del Parlamento y un presidente que es electo para ese cargo. Esto es, una especie de sistema parlamentario en el que el Primer Ministro pertenece al grupo parlamentario mayoritario, normalmente el líder de este.

Jorge Carpizo publicó en 1978 su libro “El presidencialismo mexicano”, en el que concluía que “no se trataba de un régimen presidencial sino una deformación del mismo”, casi 25 años después sostenía que la evolución –bastante lenta– que había experimentado México a partir de 1977 cuando inicia el fortalecimiento de los partidos políticos, habían contribuido a la consolidación de la democracia (págs. 242-244).

A partir del año 2000, llevamos 4 elecciones presidenciales, en la primera que marca el momento que se ha denominado de la alternancia, el triunfo correspondió al partido Acción Nacional que repite en 2006; en 2012 regresa el partido Revolucionario Institucional y, en 2018 el triunfo lo obtiene el candidato del partido Movimiento de Regeneración Nacional; no obstante ello, la omnipresencia del presidente sigue estando vigente, por lo que es ahora cuando se formula la pregunta: ¿será el momento para instaurar una nueva forma de gobierno para nuestro país? La que por su diseño coadyuve a impulsar a México como un país en el que empecemos a dejar atrás las desigualdades

sociales; nos acerquemos hacia estándares de bienestar, en donde la falta o ausencia de seguridad no sea el tema de todos los días; en donde podamos competir con los países que integran el llamado “primer mundo” en un plano de igualdad.

3. Propuesta para transitar del presidencialismo a un sistema semipresidencial.

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, el sistema de tipo presidencial, como sostenía los maestros Linz y Carpizo, se encuentra acabado o agotado y no resulta viable mudar hacia un sistema parlamentario, ya que, hasta ahora, los intentos por implementarlo en América Latina no han sido del todo satisfactorios; y por lo que hace al sistema monárquico, está desterrado de nuestro país. En tal virtud, consideramos que pudiera explorarse la modificación de nuestra forma de gobierno a semipresidencial.

Para ello se requeriría de convocar a elecciones para la conformación de una Asamblea Constituyente, que parta de un mandato claro, definir la nueva forma de gobierno para nuestro país y constituya todas las autoridades que se requieren para poder transitar hacia ese nuevo sistema.

“Las transiciones democráticas tienen éxito cuando se convoca, en su diseño y consolidación, al concurso de las fuerzas políticas, sociales y económicas más representativas” (Salinas Torre, 2006, pág. 126); en nuestro caso tendría que convocarse a toda la sociedad para conformar la Asamblea Constituyente, esto es, convocar a elecciones exclusivamente para integrar dicha Asamblea y su encargo finaliza al ser aprobada la nueva Constitución.

La convocatoria a una Asamblea Constituyente se sustenta en virtud de que la modificación a la forma de gobierno no pudiera procesarse mediante una reforma a la

Carta Magna vigente, ya que, en nuestra opinión, rebasa las facultades de que dispone el actual Constituyente Permanente.

En capítulos anteriores mencionamos que, en diversos momentos de la vida política de nuestro país, se estableció la figura del vicepresidente, cargo que recaía originalmente en la persona que ocupaba el segundo lugar en la votación presidencial, lo que con el tiempo se modificó para que los cargos de presidente y vicepresidente se confirieran a la fórmula que resultara ganadora en los comicios.

La reforma que proponemos es que para el caso del presidente, se mantenga la forma de designación actual, esto es, el triunfo se le reconozca al candidato que obtenga el mayor número de votos en las elecciones correspondientes, en tanto que para conferir el cargo de jefe de gobierno se tienen cuatro planteamientos: a) Que los candidatos a presidente y a jefe de gobierno participen en fórmula; b) Que el cargo de jefe de Gobierno se otorgue al candidato a presidente de la República que obtenga el segundo lugar en la votación, esto es, al que no ganó la elección presidencial; c) Que una vez definida la elección presidencial se convoque a elecciones para el cargo de jefe de Gobierno y, d) Que el cargo sea asignado por el Cámara de Diputados.

Para el primer supuesto, ambos candidatos a presidente y jefe de Gobierno participan por fórmula y, tal y como se materializa actualmente, el cargo de presidente le corresponde al candidato que haya obtenido el mayor número de votos, en tanto que para la asignación del jefe de Gobierno, se tomaría como símil la designación actual de la senaduría de primera minoría que recae en la fórmula de candidatos ubicada en el primer lugar del partido político que obtiene el segundo lugar en la votación en la entidad federativa correspondiente, en estos términos, dicho cargo de jefe de Gobierno le sería reconocido al candidato del partido político, coalición o independiente, que habiendo participado para el de jefe de Gobierno, compita por un partido político, coalición o independiente diferente al ganador de la elección presidencial y quede en segundo lugar

de la votación, con el propósito de que tanto el presidente como el jefe de Gobierno pertenezcan a opciones políticas distintas.

Para el segundo planteamiento, esto es, los candidatos participarían de manera individual, sólo para el cargo de presidente, el cual se le reconoce al que obtiene el mayor número de votos y el cargo de jefe de Gobierno se otorga a aquel candidato del partido político, coalición o independiente, que haya obtenido el segundo lugar en la votación.

Respecto de la tercera opción se propone que una vez definida la elección presidencial se celebre una elección para el cargo de jefe de Gobierno en la que no podrá participar el partido político o coalición que haya postulado al ganador de la presidencia de la República.

Finalmente, por lo que hace a la cuarta propuesta, el cargo sería asignado por la Cámara de Diputados de manera similar a la que se utiliza en los regímenes parlamentarios, esto es, le correspondería al líder del partido político con el mayor número de curules, diferente al que llevó al triunfo al presidente.

Cualquiera de los cuatro supuestos tiende a pugnar que tanto el presidente como el jefe de Gobierno pertenezcan a opciones políticas distintas, con el fin de tratar de generar el contrapeso que ayude a propiciar una efectiva democratización que tienda a lograr el equilibrio entre los poderes.

La Asamblea Constituyente deberá crear las condiciones para que la nueva Constitución Política considere la existencia de un jefe de Gobierno, que como dice Sartori, cohabite con el presidente. Debe, entre otros muchos aspectos, definir las responsabilidades de cada uno, así como sus atribuciones, Precisar a quien compete realizar nombramientos y respecto a que carteras. Cuál es el rol que les compete frente a la política interior y la exterior y la relación con los otros dos Poderes de la Unión.

Recordemos que, en 1876 José María Iglesias, en ese entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la nulidad de la elección presidencial en la que había sido electo Sebastián Lerdo de Tejada y la Constitución vigente en ese entonces, establecía que en caso de falta absoluta del presidente de la República, quién ejercería el cargo sería el presidente de la Corte; por tanto, para evitar una situación como la descrita, en lo que al tema de estudio interesa, se podría establecer que en ningún caso el jefe de Gobierno sustituirá al presidente aún en el supuesto de falta absoluta.

En el caso de que, por motivo de una ausencia definitiva del presidente, se deba convocar a elecciones, podrían participar los partidos políticos y candidatos que reúnan los requisitos correspondientes, con excepción de la fuerza política que haya llevado al triunfo al jefe de Gobierno, lo anterior para propiciar la pluralidad de opciones políticas y con ello tratar de seguir manteniendo el contrapeso respectivo entre poderes.

Quien haya sido designado jefe de Gobierno, podrá participar como candidato a presidente en la siguiente elección ordinaria, siempre y cuando se hubiere separado definitivamente del encargo, con al menos una temporalidad suficiente, que podría ser de quince meses anteriores al inicio del proceso electoral federal de que se trate.

Tomando en consideración que el proceso electoral inicia en septiembre del año anterior al de la elección y que ésta se celebra nueve meses después, esto es, el primer domingo de junio siguiente, entre la separación definitiva (quince meses) y el día de la jornada electoral (nueve meses más), transcurren veinticuatro meses, o sea, dos años, tiempo suficiente para que el electorado pueda evaluar la gestión del aspirante al cargo. En el supuesto de que nuevamente ese candidato obtenga el segundo lugar en la votación, iniciaría un nuevo periodo como jefe de Gobierno.

El jefe de Gobierno podrá ausentarse de manera provisional del cargo hasta por sesenta días y previo aviso que el presidente de la República haga a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente si aquella no estuviere reunida, la ausencia

temporal será cubierta por el legislador que designe su partido político; el sustituto no podrá designar o remover a funcionario público alguno de los que le toca nombrar y sólo podrá designar encargados de despacho en donde existan vacantes definitivas. En este supuesto, el cargo del encargado deberá recaer en el funcionario que siga en la estructura. Cualquier ausencia del jefe de Gobierno mayor a sesenta días, se considera como separación definitiva del encargo.

Si el jefe de gobierno presenta su renuncia al cargo o se ausenta de manera definitiva, a diferencia de lo que sucede en el caso del Presidente de la República, en cuyo supuesto, sólo procede por causa grave, la que es calificada por el Congreso, no se establecería condicionante alguno, pues dicho jefe de gobierno sería sustituido por el legislador que en ese momento figure como coordinador del grupo parlamentario del partido político del que surgió dicho jefe de Gobierno, esto con el propósito de seguir garantizando el equilibrio entre poderes.

Lo anterior en una especie de símil a lo que sucede en la mayoría de los regímenes parlamentarios, en los que el cargo de primer ministro recae en el líder del partido o de la coalición representada en la Cámara de Diputados

Para el caso de que el cargo de jefe de Gobierno sea obtenido por un candidato independiente y éste se ausentare de manera provisional o definitiva, la vacante sería cubierta por el coordinador parlamentario del partido político que haya obtenido el mayor número de curules en la última elección de diputados, diferente al del presidente de la República.

Esa Asamblea Constituyente, de igual manera, debe mandar al Congreso para que expida o en su caso, modifique, toda la legislación secundaria que se requiera derivada de la reforma al sistema de gobierno.

Como ordenamiento fundamental sujeto a reforma o modificación se encontrarían la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se debe plasmar, entre otros aspectos, lo inherente a las funciones, atribuciones, estructuras y relaciones de mando de las dos figuras.

No obstante que se reconoce que una propuesta de esta magnitud requiere la expedición y aprobación de una nueva Constitución, para efectos de poder realizar la comparación de las partes del texto Constitucional que deben contemplarse en la misma, se utiliza el vigente, sólo a manera de ejemplo, para puntualizar lo que en nuestro concepto debe ser considerado en la nueva norma fundamental.

Además es preciso referir que la iniciativa por la que se expide una nueva Constitución debe contener una exposición de motivos lo suficientemente robusta, en la que se plasmen las razones por las que se desea modificar la forma de gobierno de presidencial a semipresidencial incorporando la figura de jefe de Gobierno y la manera en la que éste resultará electo para desempeñar el cargo, además de las atribuciones que se le confieren y contemplar todos los demás aspectos que se modifican de nuestro sistema actual, ya sea para derogar algunas normas o instituciones vigentes; para crear o suprimir otras o, para adecuar las demás.

En estos términos, la modificación que se propone se ubica en el Capítulo III de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se denomina “Del Poder Ejecutivo” el cual contiene la suma de atribuciones y responsabilidades que recaen en el presidente de la República, lo anterior sin dejar de reconocer que al mismo tiempo se tienen que reformar otra cantidad de artículos que aluden, de manera exclusiva, al presidente.

De tal suerte que las figuras de presidente y jefe de Gobierno podrían plantearse de la siguiente manera:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto vigente	Propuesta de redacción
Capítulo III Del Poder Ejecutivo	Sin cambio
Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.	Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en dos individuos, que se denominarán Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
Artículo 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.	Artículo 81. La elección del Presidente y Jefe de Gobierno será directa y en los términos que disponga la ley electoral.
Artículo 82. Para ser Presidente se requiere: ...	Artículo 82. Para ser Presidente o Jefe de Gobierno se requiere: ...
Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.	Artículo 83. El Presidente y el Jefe de Gobierno entrarán a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durarán en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto. El ciudadano que se haya desempeñado como Jefe de Gobierno, podrá participar en la siguiente elección ordinaria para elegir Presidente o Jefe de Gobierno, siempre y cuando se haya separado definitivamente del encargo con al menos quince meses anteriores al inicio del proceso electoral de que se trate.

<p>Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.</p> <p>Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.</p> <p>Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y</p>	<p>Artículo 84. ...</p> <p>...</p> <p>...</p>
--	--

rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

...

...

...

En caso de ausencia temporal del Jefe de Gobierno hasta por sesenta días, previo aviso que el Presidente dé a la Cámara de Diputados o en sus recesos a la Comisión Permanente, procederá a suplirlo el diputado que en ese momento se desempeñe como coordinador del grupo parlamentario del partido político o coalición de la que emanó dicho Jefe de Gobierno.

	<p>Quien ocupe provisionalmente el cargo de jefe de Gobierno no podrá remover o designar a ninguno de los funcionarios que le corresponde designar a aquél. Sólo podrá designar encargados de despacho, cargo que deberá recaer en el funcionario que siga en la estructura del puesto vacante. Debiendo rendir al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.</p> <p>En caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, ocupará el cargo, el legislador del mismo grupo parlamentario del sustituido, que en ese momento se desempeñe como su coordinador en la Cámara de Diputados.</p> <p>En el supuesto de que el Jefe de Gobierno haya participado con el carácter de candidato independiente y por alguna causa se produzca su ausencia temporal o definitiva, será cubierta por el diputado que en ese momento se desempeñe como coordinador del grupo parlamentario del partido político que haya seguido en la votación y sea distinto al del Presidente.</p>
<p>Artículo 85. Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviere hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.</p>	<p>Artículo 85...</p> <p>...</p>

<p>Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.</p> <p>Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.</p> <p>Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>De materializarse alguno de los supuestos anteriores para el caso de Jefe de Gobierno, se estará a lo previsto por el artículo 84 de esta Constitución.</p>
<p>Artículo 86. El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.</p>	<p>Artículo 86. ...</p> <p>En el caso de Jefe de Gobierno la renuncia procede por cualquier causa.</p>
<p>Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."</p>	<p>Artículo 87. ...</p>

<p>Si por cualquier circunstancia el Presidente no pudiere rendir la protesta en los términos del párrafo anterior, lo hará de inmediato ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión.</p> <p>En caso de que el Presidente no pudiere rendir la protesta ante el Congreso de la Unión, ante la Comisión Permanente o ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión lo hará de inmediato ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>El Jefe de Gobierno, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la protesta correspondiente en los términos del párrafo anterior:</p> <p>Si por cualquier circunstancia el Presidente o el jefe de Gobierno no pudieren rendir la protesta en los términos del párrafo anterior, lo hará de inmediato ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión.</p> <p>En caso de que el Presidente o el jefe de Gobierno no pudieren rendir la protesta ante el Congreso de la Unión, ante la Comisión Permanente o ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión lo hará de inmediato ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>
<p>Artículo 88. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.</p>	<p>Artículo 88. El Presidente de la República y el Jefe de Gobierno podrán ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.</p>
<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>...</p>	<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente y del Jefe de Gobierno, son las siguientes:</p> <p>...</p>

En nuestra opinión esta sería la parte sustancial de la nueva Constitución, Sin embargo para que se materialice, se requiere rediseñar en forma completa la misma, para incluir todas las disposiciones que otorgan atribuciones de manera exclusiva al presidente, a fin de que se precise cuales le corresponden al presidente y cuales al jefe de Gobierno, como podrían ser, los relativos a quien propondrá las ternas para comisionados o consejeros independientes o ministros de la SCJN; quien firmará los tratados internacionales; quien estará facultado para iniciar leyes, entre otras muchas.

De igual manera se deberá revisar y en su caso, definir a quien compete la atribución de restringir o suspender derechos y garantías y la actual prevención contenida en el artículo 49 que establece:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Disposición que en la nueva Carta Magna debe precisarse para determinar que, en ese supuesto, el titular del Ejecutivo debe definir las acciones o medidas que se tomen en unión del jefe de Gobierno. En fin, dada la gran envergadura que representaría la reforma propuesta, es por lo que, en primer término, se debe convocar a elecciones para elegir una Asamblea Constituyente que se encargue de realizar la propuesta de adecuación constitucional correspondiente.

Otros dispositivos constitucionales actuales que ameritarían su redefinición, son los relativos a los artículos 41 para adicionar como competencia del Instituto Nacional Electoral, además de la organización de las elecciones de Presidente de la República, senadores y diputados, la del jefe de Gobierno; el numeral 99 para incluir dentro de las facultades de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la de resolver en única instancia las impugnaciones en contra de la elección del jefe de Gobierno; y las referentes a las normas que establecen responsabilidades de los servidores públicos, que comprende de los artículos 108 al 114 vigentes.

CONCLUSIONES

1. Como se vio al inicio de este trabajo, la Constitución de 1824 previó la institución de la vicepresidencia, si bien es cierto, con atribuciones mínimas. El cargo era ejercido por el ciudadano que obtuviera el segundo lugar en la votación. En 1847 la vicepresidencia fue suprimida, para posteriormente en 1904 durante la presidencia de Porfirio Díaz ser reestablecida, pero con la particularidad de que ahora, los candidatos a presidente y vicepresidente participaban por fórmula.

En este último período participaron para presidente y vicepresidente, respectivamente, Porfirio Díaz y Ramón Corral –1 de diciembre de 1904 a 4 de mayo de 1911– y Francisco I. Madero y José María Pino Suárez –6 de noviembre de 1911 a 19 de febrero de 1913–.

Entre el 25 de mayo de 1911 y el 6 de noviembre de 1911 el cargo de vicepresidente fue desempeñado por Abraham González Casavantes en sustitución de Ramón Corral.

De lo antes reseñado podemos encontrar en la figura del vicepresidente, la existencia de una pretensión, aunque insipiente y limitada, para atemperar el poder del presidente al tener que compartirlo, originalmente con quién obtenía el segundo lugar en la votación y posteriormente con quien resultaba electo de manera popular para desempeñar tal responsabilidad.

De igual manera, podemos advertir en la Constitución de 1857 la intención de formar un gobierno de tipo parlamentario, ya que los legisladores de la época, al suprimir el Senado, se pronunciaron por conformar un Poder legislativo fuerte, integrado sólo por la Cámara de Diputados.

No obstante que no se modificó la forma de gobierno presidencial, si se aprecia que se le restaron atribuciones al ejecutivo que pasaron al Legislativo, como son: a) la

ratificación de nombramientos a favor de ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de empleados superiores de Hacienda, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional; b) establecer el número de secretarios y definir los negocios de los que se ocuparía cada secretaría; c) establecer el refrendo de los documentos a cargo de los titulares de los ministerios; d) establecer el juicio de responsabilidad política y, e) suprimir la facultad de veto del Ejecutivo.

Finalmente, la Constitución de 1917 pugnó por un ejecutivo fuerte tal y como lo señaló Carranza en el discurso de apertura que formuló ante el Congreso el 1 de diciembre de 1916, por el que cuestionó la pretensión de formar un gobierno parlamentario e insistió que lo procedente era “robustecer y consolidar el sistema de Gobierno de presidente personal que nos dejaron los constituyentes de 1857”.

2. Como se puede observar en el segundo capítulo, las formas de gobierno ideadas por los griegos continúan vigentes, y conforme el devenir histórico de cada nación, se han ido modificando, no necesariamente para mejorar, pero modificando al fin.

Las tres grandes formas de gobierno monarquía, aristocracia y república, se han ido adecuando y en algunos estados, el monarca o el presidente o el jefe del estado, es sólo una figura que cumple funciones protocolarias, en tanto que, en otras, ostenta atribuciones y responsabilidades acotadas y en alguna más, es quien gobierna de manera absoluta sin ningún contrapeso.

Aristóteles consideraba a la democracia como contraria a la república, la calificaba de una forma mala de gobierno, pero en el sentido de considerar que un gobierno de los pobres no tenía la capacidad para administrar un estado.

En nuestra concepción actual, se tiene catalogada a la democracia como un valor, hoy en día se exige que las renovaciones de los cargos públicos sean mediante procesos electorales universales y secretos, lo que se afirma, fortalece la democracia. No obstante,

algunos autores refieren que se abusa del término, ya que incluso en regímenes unipartidistas, por el sólo hecho de celebrar elecciones periódicas, se presume ante el mundo entero que se trata de una nación democrata.

Por lo que hace a América Latina en donde se implementó el modelo estadounidense regido por un sistema presidencial, se ha visto que, por situaciones propias de la región, no ha terminado de funcionar a plenitud, algunos Estados se encuentran mejor que otros, pero en general, las guerras civiles, revoluciones y golpes de estado han sido una constante en los más de doscientos años de independencia.

Unos cuantos países de América han pretendido modificar su régimen de gobierno variándolo hacia el parlamentarismo, sin que esta forma de gobierno haya terminado por producir la suma de satisfactores correspondientes.

Algunas naciones, –las menos–, tienen regímenes teocráticos o monarquías absolutistas, violatorias de todo tipo de derechos y en el otro extremo encontramos a Suiza que bajo una forma directorial, ha funcionado, sin que los expertos hayan logrado descifrar la manera en cómo ello ha sido posible.

En el siglo XX de nuestra era, surge una combinación de dos formas de gobierno; de la presidencial y de la parlamentaria, se integra una llamada semipresidencial, que incorpora elementos de las dos, con la particularidad de que tanto el presidente, como el primer ministro o jefe de gobierno, son producto de elecciones.

El primero de manera directa, en ocasiones a dos vueltas y el segundo, generalmente el cargo recae en el líder de la mayoría parlamentaria, una vez que obtuvo su escaño de legislador, lo que propicia la existencia de un equilibrio entre poderes, al haber un efectivo contrapeso que limita los excesos en los que puede incurrir un presidente, sobre todos los que no están obligados a rendir cuentas.

3. En el capítulo tercero advertimos que el parlamento ha reclamado para sí diversas atribuciones que le eran propias al titular del Poder Ejecutivo, como es el caso de ratificar determinados nombramientos y en otros extremos, establecer como facultad exclusiva del órgano legislativo la emisión de la convocatoria y designación de éstos, así como la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública,¹⁷ facultad que inició el 1 de diciembre de 2018.

Merced a la reforma constitucional de 2014, a partir de 2018 en nuestro país se puede conformar un gobierno de coalición entre una o más fuerzas políticas con el propósito de garantizar, no sólo la gobernabilidad del país, sino la implementación de un programa de gobierno que le permita ejecutar su programa de trabajo a quien obtenga el triunfo en las elecciones para presidente de la República.

Existe la pretensión de expedir una ley que reglamente dicho gobierno de coalición, pretensión que no compartimos, pues eso podría constituir una camisa de fuerza para el presidente al obligarlo a suscribir dicho convenio de coalición, sin tener margen de maniobra para alcanzar acuerdos con las fuerzas políticas que le resulten necesarias para gobernar.

De igual manera existen iniciativas para reformar el artículo 116 y por extensión el 122 Constitucional, para que en las entidades federativas y en la Ciudad de México se plasme tal posibilidad. No obstante que esta reforma no se ha materializado, ya existen varias entidades que contemplan dicha hipótesis jurídica.

Es preciso referir que respecto a los gobiernos de coalición en los países que lo han implementado, ha sido como consecuencia de coyunturas políticas para permitir la gobernabilidad, sin embargo, este modelo no es el óptimo, pues su formación se debe a

¹⁷ Con fecha 25 de abril de 2019 el Senado de la República aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad y el Decreto se publicó en el DOF el 16 de mayo de 2019. Por su parte, la Cámara de Diputados aprobó el 27 de junio de 2019 el Plan Nacional de Desarrollo, el cual se publicó en el DOF el 12 de julio de 2019.

la correlación de fuerzas del momento, la que una vez que se modifica, puede generar costos para ambas partes.

La discusión entre presidencialismo y parlamentarismo no se agota, al contrario, es un tema que continua vigente a nivel, no sólo teórico o de academia, sino en la práctica, ya que algunas naciones han mudado su forma de gobierno hacia otra opción o han intentado crear una forma propia que les permita lograr la suma de satisfactores al lograr tener un verdadero equilibrio entre poderes en donde funcionen de manera correcta los llamados “pesos y contrapesos”.

4. En el capítulo cuarto se formula una propuesta consistente en modificar la forma de gobierno para nuestro país, con el propósito de mejorar, pues a lo largo de la historia hemos visto que la monarquía, en los dos intentos que hubo en el México independiente, no fue la solución, por el contrario, fue objeto de críticas, pugnas por el poder, enfrentamientos armados, imposibilidad de gobernar y finalmente tanto los emperadores como sus principales colaboradores fueron perseguidos, acusados y hasta fusilados. No sabremos si el sistema monárquico hubiera resultado bueno, conocemos la historia –tal y como la escriben los vencedores– y eso nos basta para desechar la posibilidad de un monarca.

También observamos que aquellos países de América Latina que han pretendido transitar al parlamentarismo no les ha ido del todo bien, por lo que coincidiendo con los académicos, ese sistema no es el adecuado para nuestro país, el cual adoptó el presidencialismo, sin embargo como afirmaba Jorge Carpizo éste “se encuentra agotado”, por lo que se propone tomar lo mejor del presidencialismo y del parlamentarismo e implementar una forma de gobierno semipresidencial conformado por un presidente y un jefe de Gobierno, ambos surgidos de elecciones que de manera periódica se lleven a cabo.

El propósito fundamental de mudarnos hacia esta forma de gobierno es la de generar un efectivo contrapeso, que atempere al Ejecutivo y sea un factor real de poder que impida que éste, en el uso de las llamadas facultades metaconstitucionales, cometa abusos en perjuicio de la nación, para ello, la responsabilidad de la jefatura de Gobierno recaerá en el candidato de un partido político diferente al que ganó la elección presidencial, que pudiera ser el que hubiere obtenido el segundo lugar en la votación y deberá preverse con toda precisión, el cúmulo de atribuciones, responsabilidades, espacios de interlocución y mecanismos para relacionarse con los demás integrantes del gabinete.

Para ello, lo primero que debe hacerse es convocar a una asamblea constituyente que tenga como encomienda definir la nueva forma de gobierno. A partir de ahí, especificar la suma de atribuciones y responsabilidades que corresponderán tanto al presidente de la República como al jefe de Gobierno, esta asamblea deberá mandar al Congreso de la Unión para expedir toda la legislación secundaria que se requiera.

Si bien es cierto, se trata de un trabajo académico, se formula esta propuesta, consistente en una modificación a nuestra forma de gobierno, en el ánimo de lograr que finalmente nuestro país deje atrás el subdesarrollo y pueda transitar junto a las potencias mundiales y no a la zaga de estas.

5. Considero que el tema expuesto continuará en debate mucho tiempo, por el propio devenir social que propicia cambios en los sistemas de gobierno derivados, en algunos casos de conflictos internos y en otros, de situaciones pactadas fundamentalmente entre los militares que dejan la administración de la nación a los civiles, pero que, en cierta medida, esas modificaciones se deben a que las naciones no logran encontrar una forma de gobierno óptima.

El trabajo que se presenta pretende continuar una línea de investigación que inició hace más de 40 años, cuando se empezaron a producir en nuestro país cambios en la composición de las estructuras de poder, motivados por los reclamos de la población.

Como conclusión final podemos retomar las palabras de los diversos teóricos de la materia plasmadas anteriormente, en el sentido de que no se advierte que el presidencialismo sea mejor que el parlamentarismo y viceversa, ambos son buenos y ambos son malos, según las condiciones propias de cada nación, pero en medio de ellos surge un nuevo sistema que combina a los dos y que al parecer ha dado buenos resultados en las naciones que lo tienen implementado, por lo que valdría la pena explorarlo.

Bibliografía

(s.f.).

(s.f.). *LXVIII*(270).

Aguilar Camín, H. (17 de julio de 2018a). día con día la democracia mexicana borra sus contrapesos. *Milenio*.

————— (2018b). *Nocturno de la democracia mexicana*. Ciudad de México: Debate.

Albala, A. (2016). Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina; un análisis del papel de las instituciones. *De Ciencia Política*, 36(2), 459-479.

Albendea Pablón, J. (1977). *Teoría Constitucional y Ordenamientos Comparados*. Colombia: Gustavo Ibáñez .

Alcántara, M., & Valadés, D. (2009). *México. El nuevo escenario político ante el bicentenario*. Salamanca : Universidad de Salamanca.

Aquino, T. (s.f.). *Del gobierno de los principes*. (A. O. Tobar, Trad.) Buenos Aires: Cultural, Bs Aires. Recuperado el 17 de octubre de 2016, de [http://biblio3.url.edu.gt/Libros/gob princ.pdf](http://biblio3.url.edu.gt/Libros/gob_princ.pdf).

Aristóteles. (2013). *Política* (23a ed.). (A. G. Robledo., Trad.) Ciudad de México: Porrúa.

Barceló Rojas, D. (2017). El Gobierno de coalición en las Constituciones y leyes de desarrollo constitucional de los estados. En G. Esquivel , F. Ibarra Palafox, & P. Salazar Ugarte, *Cien ensayos para el centenario*. (Vol. 2, págs. 21-35). México, México: IJ UNAM.

Barcelo, D. &. (2016). *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*. México, México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP).

Barragán, J. B. (1994). *Diccionario Jurídico Mexicano* (Vol. II). (S. C. Nación, Ed.) Ciudad de México.

Bátiz, B. V. (1999). *Teoría del derecho parlamentario*. México: Oxford University Press.

Beltrones, M. F. (5 de julio de 2017). *Manlio Fabio Beltrones*. Recuperado el 21 de mayo de 2018, de <https://beltrones.com/>

Berlín Valenzuela , F. (2000). *Derecho Parlamentario* . México: Fondo de Cultura Económica.

Biscaretti Di Ruffia, P. (1996). *Introducción al Derecho Constitucional Comparado* . México : Fondo de Cultura Económica .

- Bobbio, N. (2018). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976* (18a ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bodenheimer, E. (2016). *Teoría del derecho* (2a ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Botinelli, Ó. A. (2015). El semiparlamentarismo criollo. *Factum Digital Revista de Análisis Político, Opinión Pública y Estudios Sociales*, 26-32.
- Camacho Vargas, J. L. (2016). *Derecho parlamentario mexicano*. México, México: Porrúa.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1997). Enciclopedia Parlamentaria de México. En *Plan de Gobierno Americano* (Vol. II). Porrúa.
- Carpizo, J. (1999). México: ¿sistema presidencial o parlamentario? *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 49-84.
- (2013). *El presidencialismo mexicano* (2a ed.). México: Siglo XXI.
- Carré de Malberg, R. (1998). *Teoría general del Estado* (2a ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Chávez, E. (1957). *Morelos*. México: Jus.
- Chávez, V. (s.f.). *elfinanciero.com.mx*. Recuperado el 13 de octubre de 2018, de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/gobierno-de-coalicion-sera-inevitable-para-quien-gane-en-2018-woldenberg>
- Colliard, J.-C. (2009). El poder del semipresidencialismo. *Cuestiones Constitucionales*, 85-102.
- Córdova Vianello, L. (1994). *El sistema presidencial en México. Orígenes y razones*. México: UNAM.
- Cordova, A. (1989). *La Nación y la Constitución / La lucha por la democracia*. Ciudad de México: Claves latinoamericanas.
- Cosío Villegas, D. (1998). *La Constitución de 1857 y sus críticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De la Torre Villar, E. (1976). *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*. México: UNAM.
- Del Carmen Borrego, P. (1993). *La influencia de la Francia revolucionaria en México: el texto constitucional de Apatzingán*. México: UNAM.
- Diario Oficial de la Federación*. (10 de febrero de 2014). Obtenido de <http://www.dof.gob.mx/>
- Diccionario de la Lengua Española* (21 ed.). (1992). Madrid, España: Espasa-calpe.
- Duverger, M. (1980). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. España: Ariel.

- Espinoza Toledo, R. (2012). Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática . *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. 20. México: Instituto Federal Electoral.
- Espinoza Valle, V. A. (2012). El camino difícil de la democracia mexicana. En V. & Espinoza Valle, *El deterioro de la democracia* (pág. 416). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Fernández Delgado, M. (2013). *Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos. Antología documental*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Gómez Díaz de León, C. (2015). Sistema político y formas de gobierno. En X. & Arango Morales, *Ciencia Política. perspectiva multidisciplinaria* (págs. 29-48). Ciudad de México, México: Tirant lo Blanch.
- González Chávez, J. (2000). *El sistema Presidencial en cinco países de América*. Recuperado el 29 de mayo de 2017, de <http://www.diputados.gob.mx/sia/polint/pdf/dpi1302.pdf>
- González Reyes, M. (enero-abril de 2009). La vicepresidencia en México. *Estudios Políticos*, 9(16), 93-112.
- H. Congreso de la Unión. (2017). *Comité conmemorativo del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 29 de mayo de 2017, de http://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Acuerdo_de_Creacion
- Hidalgo, A. (1996). Una revisión de la noción semipresidencial. Finlandia y Francia, dos modelos semipresidenciales frente a frente. *Colección working papers*(122), 43. Recuperado el 14 de 11 de 2017, de Instituto de ciencias políticas y sociales. Universidad autónoma de barcelona: www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_122.pdf
- J.R, M. (2010). *The Origins of the English Parliament*. Inglaterra: Oxford.
- Jáuregui Arrieta, C. (1993). *Breve historia del Parlamento Inglés*. Buenos Aires : De palma.
- Linz, J. (1997). Democracia presidencial o parlamentaria ¿qué diferencia implica?. En J. & Linz, *La crisis del presidencialismo I Prespectivas comparadas*. Madrid, España: Alianza.
- López, G. C. (mayo-agosto de 2014). Gobiernos de coalición: un nuevo diseño institucional en el Congreso de Baja California. *Espacios Públicos*, 17(40), 49-67.
- Mac Gregor, J. (1983). *La XXVI legislatura, un episodio en la historia legislativa de México*. México: Colegio de México.
- Maddicott, J. (2010). *The Origins of the English Parliament*. Inglaterra: Oxford.
- Maquiavelo, N. (2016). *El príncipe*. Barcelona, España: Austral.

- Márquez Espinoza, S. (junio de 2014). Gobiernos de Coalición en la Reforma Política. *Hechos y Derechos*(21), 1-3.
- Martínez Lacy, R. (2013). La constitución mixta Polibio como modelo político. *Studia Historica: Historia Antigua*.(23), 373-383.
- México, I. N. (2016). *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917* (Vol. III). México: Secretaría de Cultura.
- Montesquieu. (2015). *Del espíritu de las leyes* (20a ed.). México: Porrúa.
- Noguera Alcalá, H. (mayo-agosto de 2017). Consideraciones sobre los tipos de gobierno presidencialista y semipresidencial en la reforma constitucional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*(149), 711-791.
- Nohlen, D. (1991). *Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas*. México: Nueva Sociedad .
- (enero-marzo de 1998). Presidencialismo vs parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos. *De estudios políticos (nueva época)*(99), 161-173.
- (2002). *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*. Ciudad de México : Instituto Federal Electoral .
- North, D. C. (2000). La evolución histórica de las formas de gobierno. *De economía Institucional*, 133-148.
- Orozco Henríquez, J. (2003). *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones* (6a ed., Vol. VI). México, México: Porrúa.
- Pedroza de la Llave, S. T. (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- (enero-abril de 2018). Notas actuales sobre el derecho parlamentario en los sistemas de gobierno de asamblea, parlamentario, presidencial y semipresidencial o semiparlamentario. *Facultad de Derecho, LXVIII*(270), 353-389.
- Platón. (1993). *La República*. (F. Márquez, Trad.) Madrid: Edimat libros.
- Presidencia de la República. (2014). *Pacto por México*. Obtenido de <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>
- Rabasa, E. (1988). *La Constitución y la dictadura / Estudio sobre la organización política de México*. México: Cámara de Diputados.

- Reniu, J. M. (mayo-agosto de 2012). Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. *Estudios Políticos*(26), 161-214.
- Richardson, H. G. (1988). *Functions of the medieval Parliament of England*. Inglaterra: The Hambledon Press.
- Rodriguez Olagaray, D. (2013). *Los Orígenes del Parlamento en Inglaterra*. Recuperado el 2 de junio de 2017, de http://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000336.pdf
- Romero del Valle, E. (1961). *Fray Melchor de Talamantes, precursor y promártir*. México: Historia Mexicana.
- Salgado Pesantes, H. (2002). La hegemonía del Ejecutivo en el sistema presidencial de Latinoamérica. Entre el mito y la realidad. *Derecho y sociedad*(18), 302. Recuperado el 23 de mayo de 2017, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/346/29.pdf>.
- Salinas Torre, A. (2006). *Democracia sin retorno*. México: Porrúa.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Patria.
- (2016a). *Ingeniería constitucional comparada* (4 ed.). (R. Reyes Mazzon , Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.
- (2016b). *Límites de la ingeniería constitucional*. México, México: INE.
- Secco Ellauri, O. (1972). *Historia universal, edad media* . Argentina: Kapelusz.
- Senado de la República. (2010). *Plan De Independencia De Fray Melchor De Talamantes*. Recuperado el 30 de mayo de 2017, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2713/27.pdf>
- Sierra, N. J. (2014). *Repositorio.comillas.edu*. Recuperado el 14 de 11 de 2017, de <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/1537/retrieve>
- Sirvent Gutiérrez, C. (2007a). *Sistema Parlamentario y Sistema Presidencial*. México: Serie Roja.
- (2007b). *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. México: Porrúa.
- Sistema de Información Legislativa. (s.f.). Recuperado el 18 de mayo de 2018, de www.sil.gobernación.gob.mx
- Solís, F. (2018). *Reforma Político-Electoral*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tena Ramírez, F. (1999). *Leyes fundamentales de México 1808-1999* (22a ed.). México: Porrúa.
- Tocqueville, A. d. (2015). *La democracia en América* (17a ed.). (L. R. Cuellar, Trad.) México: Fondo de Cultura Económica.

- Valadés, D. (2003). *El gobierno de gabinete*. México: IJ UNAM.
- (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México: UNAM.
- (2016). *Los gobiernos de coalición en América Latina: Experiencias y Perspectivas*. Ciudad de México: El Colegio Nacional.
- (2017). *El control del poder* (3a ed.). (I. d. Jurídicas, Ed.) México: UNAM.
- Valdés-Ugalde, F. (2013). Régimen político y democracia: conflicto constitucional en el pluralismo incompleto. *Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*(217), 115 - 138.
- Vargas Martínez, U. (1963). *Morelos. Siervo de la Nación*. México : Secretaría de Educación Pública.
- Weber, W. (2006). Aristocracia. En *Diccionario de Ciencia Política* (Vol. I, págs. 59-60). Ciudad de México, México: Porrúa El Colegio de Veracruz.
- Woldenberg, J. (mayo - agosto de 2017). Parlamentarismo o ajustes de gobierno. *Configuraciones*(44), 5-13.
- Zamorano Farias, R. (2017). Sistemas de gobierno en América Latina. El caso chileno. *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*(38), 3-31.
- Zarate, J. (1924). Primer Centenario de la Constitución de 1824. En J. Zarate. México: Cámara de Senadores.