

EL FORTALECIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

Bernardino ESPARZA MARTÍNEZ*

Sumario: I. *Introducción*. II. *¿En qué consiste un sistema presidencial?*
III. *Las reformas constitucionales en el contexto del Poder Ejecutivo*. IV. *La
reforma política del 9 de agosto de 2012*. V. *Las nuevas propuestas de
reforma político electoral en 2013*. VI. *Colofón*.

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto del homenaje al doctor Jorge Carpizo, en este lugar se aborda el tema del sistema presidencial, en lo particular, bajo la siguiente pregunta: ¿en qué consiste un sistema presidencial? Cabe preguntarse el por qué de este tema, pues todo ocurre al observar en México los retos que enfrenta el sistema presidencial, sobre todo, cuando por diversos sectores de la sociedad se ha planteado la idea de que el sistema presidencial, hoy por hoy, ya no es funcional y por tanto, es necesario transitar del sistema presidencial al sistema parlamentario.

Plantear esta perspectiva, además implica tener en cuenta las excelentes aportaciones que realiza el doctor Carpizo al conocimiento del sistema presidencial mexicano. Es por esto que el contenido del presente escrito se fundamenta con los aportes del doctor Carpizo, y a partir de lo anterior explora la posibilidad de si el sistema presidencial mexicano se encuentra acabado. Y en dado caso, refiere si es importante establecer un sistema parlamentario, o bien transitar de manera paulatina del sistema presidencial al sistema parlamentario.

El contenido de este estudio alude a los siguientes temas, tales como: ¿En qué consiste un sistema presidencial?, las reformas constitucionales

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid; investigador nivel II del Sistema Nacional de Investigadores y profesor investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe).

en el contexto del Poder Ejecutivo; la reforma política del 9 de agosto de 2012 y las nuevas propuestas de reforma político-electoral en 2013.

Así, en términos generales, dentro del contexto de los diversos países del mundo se encuentra constituido un tipo de sistema y/o régimen político que por sus propias características, tanto políticas como legales, se clasifica por medio de dos tipos de sistemas: el presidencial y el parlamentario. Cada uno se integra para su funcionalidad por elementos políticos y legales que le permiten llevar a cabo la implementación de las instituciones políticas, mismas que se constituyen mediante la formulación de principios, ideas y la cultura política de los principales actores políticos que confluyen al interior del sistema y/o régimen político. Los actores políticos, sin duda, participan activamente en la institucionalización del mismo sistema político, entre los cuales se encuentran a los mismos grupos de interés y grupos de presión, tales como son los partidos políticos, quienes ejercen presión a través de sus dirigentes, militantes, afiliados y representantes de elección popular procedentes del mismo partido político, así como sindicatos, empresarios, y otros sectores de la sociedad. En este contexto arriban diversos intereses políticos del grupo político al que pertenecen.

Es así, la construcción institucional de los mencionados sistemas; en este tenor, en el sistema político mexicano la dinámica de la formación de sus instituciones ha sido constante, a través de diversas reformas y adiciones al texto constitucional que data desde 1917, como bien se concede con la integración de nuevos organismos, tales como son los órganos autónomos constitucionales (Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y/o Instituto Federal Electoral (IFE), entre otros). Así como también con la integración de nuevas facultades en los tres poderes públicos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo que en cierta forma institucional ha funcionado en el sistema presidencial de México; sin embargo, es prudente, como también lo han formulado a través de los años diversos sectores de la sociedad, ponderar si el proceso de transición a la democracia en México no ha sido suficiente con las múltiples reformas y adiciones constitucionales que se han realizado a fin de la cimentación democrática.

En todo caso, y a pesar de dicha cimentación, en México el sistema presidencial, según se observa, ha dejado de ser funcional, y más aún, porque se ha comparado con la funcionalidad del sistema parlamentario de los países de Europa. Así es que la tendencia política en el sistema político mexicano radica en transitar del sistema presidencial al sistema parlamentario.

Por tanto, en el contexto de este manuscrito la idea se fomenta, principalmente, por exteriorizar la admiración y respeto a la brillante trayectoria académica del profesor Jorge Carpizo McGregor, constitucionalista mexicano, conocedor sobresaliente del derecho y sobre todo del derecho constitucional en México y de otros países, tal como lo fue durante su estancia en España. Así, es prudente destacar uno de los aspectos notables de la vida y obra del doctor Jorge Carpizo que ocurre en torno a su propia calidad como persona. Tuve la oportunidad de conocer al doctor Carpizo, en su cubículo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Una persona considerada, es decir, respetuosa, educada, pero sobre todo, sencilla en su trato, ya que siempre, a pesar de sus variados compromisos académicos, estaba atento y más aún dispuesto a otorgarme un espacio para conversar en relación con los temas actuales del derecho constitucional.

Sin duda, una persona admirada y querida en el ámbito académico, ya que su vasto conocimiento del derecho constitucional ha dejado como herencia académica una memoria intelectual formidable para quienes hemos decidido acompañar con entusiasmo científico el estudio del derecho constitucional. Solo basta observar la variedad y cantidad escrita de su obra científica, la publicación de más de veinte libros, entre los que sobresalen: *El presidencialismo mexicano*, *Estudios constitucionales* y *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. Así como también la traducción de su obra a otros idiomas, como son el italiano, inglés, alemán, francés. De la misma forma, los múltiples escritos en artículos, su participación como conferencista en diversos foros, sus premios y distinciones, entre los cuales, solo por mencionar algunos, resultan: los doctorados *Honoris Causa* de las Universidades Externado de Colombia, de Tel-Aviv, Israel, de la Western California School of Law, Estados Unidos, y de la Complutense de Madrid. Además, cabe destacar las condecoraciones que recibió de otros países, tales como la de Italia con el Mazorco y Francia con la Orden de la Legión de Honor en grado de Comendador y la Orden Nacional del Mérito en grado de Gran Oficial.

En definitiva, la vida académica del doctor Jorge Carpizo fue prolífica, muestra de ello son sus manuscritos publicados con ideas muy valiosas en el contexto del derecho constitucional. Un jurista esplendoroso que ilustra el saber de buena tinta el conocimiento del derecho constitucional en México y por ende, en otros países de Latinoamérica y de Europa, tal como lo fue España, pues en este país, también dejó huella científica, siendo recibido con honor por la comunidad académica de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

En consecuencia, el contenido de este escrito contribuye de manera escueta, pero valiosa por la sinceridad en las palabras vertidas aquí, a la brillante trayectoria académica del doctor Jorge Carpizo McGregor, quien en vida fue un destacado hombre del conocimiento del derecho constitucional, y quien contribuyó con sus ideas a la formación del sistema político mexicano. Una persona sincera, una persona siempre dispuesta a colaborar por el bien de la sociedad. Tal y como me lo expresó unos días antes de su accidentada despedida, “Bernardino, muchas gracias, gracias por tu valiosa ayuda al proyecto constitucional que estoy construyendo”. “Nosotros los académicos debemos estar siempre dispuestos a ayudarnos, para cooperar por el bien de la sociedad”. De manera inmediata, le respondí con estas palabras: “Gracias a Usted doctor Carpizo, por darme la confianza de participar con usted, de verdad, valoro mucho sus consideraciones y confianza académica en mi persona, y más aún para que usted reciba mis comentarios a su proyecto”. Acto seguido, el doctor Carpizo me dice: “Muy bien Bernardino, espero que nos veamos pronto”, y le respondí: “Claro Doctor, cuando usted así lo considere oportuno. Hasta pronto”, y el doctor, también me dice: “Hasta luego”. Días posteriores a dicha charla, me enteré de la desafortunada pérdida de la vida del doctor Jorge Carpizo. ¿Quién pensaría que el doctor Carpizo, de manera fugaz nos dejaría, sin su conocimiento constitucional?

Así, me queda en el recuerdo sus valiosos comentarios respecto al derecho constitucional, y asimismo, la admiración y respeto a la persona que siempre mostró rectitud y calidad humana en todos sus menesteres. En honor a usted doctor Jorge Carpizo, me encuentro con estas líneas rindiéndole este homenaje. Muestra de gratitud a su persona y a los conocimientos que usted me compartió. Un abrazo.

II. ¿EN QUÉ CONSISTE UN SISTEMA PRESIDENCIAL?

Para determinar en qué consiste, o más bien, para saber cuáles son las características de un sistema presidencial, resulta importante destacar lo que el profesor Carpizo¹ señala de ellas, pero también lo que da a conocer con

¹ Cfr. Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 115, en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/115/art/art2.htm>. Asimismo, puede consultarse al profesor Carpizo, en *El presidencialismo mexicano*,

respecto a las características del sistema parlamentario, cuyo propósito es el de explicar la diferencia que existe entre ambos tipos de sistemas.

Las características de un sistema presidencial son:

- El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a éste.
- El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del Congreso.
- El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- El presidente no puede disolver el Congreso, pero éste no puede darle un voto de censura.

Por otra parte las características del sistema parlamentario son las siguientes:

- Los miembros del gabinete (Poder Ejecutivo) son también miembros del Parlamento (Poder Legislativo).
- El gabinete está integrado por los dirigentes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno; este último conduce la administración y al gobierno mismo.
- En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.
- El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

México, Siglo Veintiuno Editores, 2002, pp. 13 y 14. No obstante, el profesor Carpizo, cita como referente al tratadista Karl Loewenstein, quien señala las características del sistema parlamentario. Para tal efecto, dice el profesor Carpizo que esta enunciación está basada en la que realiza Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1965, pp. 105-107.

- La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del Parlamento.
- Existe entre parlamento y gobierno un control mutuo. El Parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además, el Parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al Parlamento, debido a que tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien accederá —salvo situaciones extraordinarias—, que disuelva el Parlamento. En las nuevas elecciones, el pueblo decide quién poseía la razón: el Parlamento o el gobierno.

Ahora bien, con estas características no es la intención, por lo menos en este escrito, fijar una posición teórica que determine un tipo de postura a favor o en contra de un sistema, es decir que el sistema presidencial es mejor, por sus propias características, que el mismo sistema parlamentario. Por el contrario, la intención por destacar estas características, apunta a observar si conviene incorporar al sistema político mexicano algunas o todas las características del sistema parlamentario. Y más aún, que en México, por sus diversos actores políticos y diversos sectores de la sociedad han manifestado la importancia del establecimiento de las características del sistema parlamentario. En efecto, como bien se observa en párrafos posteriores, en el Poder Legislativo se han presentado iniciativas de ley con el objetivo de incorporar algunas características del sistema parlamentario al sistema presidencial mexicano.

Entonces, cabe formular a manera de reflexión, si es posible solamente incorporar algunas y/o todas las características del sistema parlamentario al sistema presidencial mexicano. En alusión a tal reflexión, según advierto, la imposibilidad de incorporar ya sea de una, o unas y/o todas las características del sistema parlamentario al sistema presidencial mexicano. Las razones son varias, como bien se muestran en el colofón de este texto, pero cabe, ahora, descartar una de ellas, y es la referente a la diferencia que existe en la idiosincrasia de los países con sistema parlamentario a la idiosincrasia, en lo particular, del sistema presidencial en México; cultura, principios y valores distintos, según aprecio, por la tradición histórica de la funcionalidad de cada sistema político en el que se han desarrollado el presidencialismo y el parlamentarismo.

No obstante, a la citada razón, en México el texto constitucional, frecuentemente ha sido reformado y adicionado (565 ocasiones, al 19 de

julio de 2013). En este tenor, es prudente preguntar: ¿se podría, entonces, así observar, la intención del legislador por cambiar las características del sistema presidencial por las características del sistema parlamentario? La respuesta radica por prestar atención a las características del sistema presidencial, vistas por el profesor Carpizo, pues siendo esenciales para el mismo sistema, es menester determinar cuáles de ellas han sido modificadas en el texto constitucional mexicano, desde la vigencia de la Constitución de 1917 a 2013, a través del establecimiento de las facultades del Poder Ejecutivo.

III. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN EL CONTEXTO DEL PODER EJECUTIVO

En México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través del legislador ha reformado diversas ocasiones sus artículos, es decir, cada sexenio durante la presidencia del jefe del Ejecutivo del partido político que obtuvo la mayoría de los votos en las elecciones presidenciales, se han presentado desde 1917 a 2013, quinientas sesenta y cinco modificaciones constitucionales. Esto implica cambios de facultades de los poderes públicos y cambios al orden de las funciones institucionales del sistema político. Por tanto, es menester darse cuenta del número de veces que se ha modificado el texto constitucional. Pues, implica preguntar: ¿por qué el texto constitucional se ha modificado constantemente desde 1917? ¿Cuál ha sido el propósito de las numerosas modificaciones? Por consiguiente, a manera de las reflexiones siguientes: es necesario llevar a cabo más modificaciones constitucionales a fin de mantener el sistema presidencial en México, o por el contrario, el sistema presidencial mexicano ya no es funcional, por eso se necesitan realizar cambios, por lo menos a través de dos aspectos, es decir, se incorporan algunas características del sistema parlamentario al sistema presidencial, cuya tendencia del sistema presidencial sería semipresidencial, o bien se transforma por completo el sistema presidencial a un sistema parlamentario en México.

Sin llegar, por ahora, a definir una postura a favor o en contra del planteamiento referido en el párrafo anterior, resulta destacable darse cuenta, cuántas veces se ha modificado el texto constitucional, de la manera siguiente. Pues, darse cuenta, además, implica, también considerar, si estos cambios constitucionales del sistema presidencial han sido objeto de transitar al establecimiento de un sistema parlamentario.

En este tenor en el periodo del 1o. de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924 siendo presidente Álvaro Obregón, se decretaron ocho artículos reformados.

En el periodo del 1o. de diciembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928, siendo presidente Plutarco Elías Calles Campuzano, se decretaron 18 artículos reformados.

En el periodo del 1o. de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930, siendo presidente Emilio Portes Gil, se decretaron dos artículos reformados.

En el periodo del 5 de febrero de 1930 al 4 de septiembre de 1932, siendo presidente Pascual Ortiz Rubio, se decretaron cuatro artículos reformados.

En el periodo del 4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934, siendo presidente Abelardo L. Rodríguez, se decretaron 22 artículos reformados.

En el periodo del 1o. de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940, siendo presidente Lázaro Cárdenas del Río, se decretaron 15 artículos reformados.

En el periodo del 1o. de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946, siendo presidente Manuel Ávila Camacho, se decretaron 18 artículos reformados.

En el periodo de 1o. de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952, siendo presidente Miguel Alemán Valdés, se decretaron 20 artículos reformados.

En el periodo del 1o. de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958, siendo presidente Adolfo Ruiz Cortines, se decretaron dos artículos.

En el periodo del 1o. de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958, una vez más siendo presidente Adolfo Ruiz Cortines, se decretaron 11 artículos reformados. En el periodo del 1o. de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970, siendo presidente Gustavo Díaz Ordaz, se decretaron 19 artículos reformados.

En el periodo 1o. de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976, siendo presidente Luis Echeverría Álvarez, se decretaron 40 artículos reformados.

En el periodo del 1o. de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982, siendo presidente José López Portillo y Pacheco, se decretaron 34 artículos reformados.

En el periodo 1o. de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988, siendo presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se decretaron 66 artículos reformados.

En el periodo del 1o. de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994, siendo presidente Carlos Salinas de Gortari, se decretaron 55 artículos reformados.

En el periodo del 1o. de diciembre de 1994 al 30 de noviembre del 2000, siendo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se decretaron 77 artículos reformados.

En el periodo del 1o. de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006, siendo presidente Vicente Fox Quesada, se decretaron 31 artículos reformados.

En el periodo del 1o. de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012, siendo presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, se decretaron 110 artículos reformados.

En el periodo del 1o. de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018 (que aún no concluye), con el todavía presidente Enrique Peña Nieto, se han decretado —hasta el 19 de julio de 2013—, 13 artículos reformados.

Ahora bien, los artículos constitucionales que refieren al ámbito del Poder Ejecutivo, son: 49, 131, y 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, y 93. Desde 1917 hasta el 19 de julio de 2013, el artículo 89 constitucional, que señala cuáles son las facultades y obligaciones del presidente, se ha modificado 13 veces. En lo particular, las reformas constitucionales se muestran en el siguiente cuadro comparativo.

Que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857. <i>Diario oficial</i> . Lunes 5 de febrero de 1917	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificada hasta el 19 de julio de 2013
<p>Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:</p> <p>I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.</p> <p>II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.</p> <p>III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.</p> <p>IV.- Nombrar con aprobación del Senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.</p> <p>V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes.</p> <p>VI.- Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.</p> <p>VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</p> <p>VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.</p> <p>IX.- Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.</p> <p>X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias ex-</p>	<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p> <p>I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.</p> <p>II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;</p> <p>III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;</p> <p>IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;</p> <p>V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.</p> <p>VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.</p> <p>VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.</p> <p>IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;</p> <p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como ter-</p>

tranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

XI.- Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente.

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios.

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.

XVII.- Y las demás que le confiera expresamente esta Constitución.

minar, denunciar, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Se deroga.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Se deroga.

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Y, en lo que refiere a las reformas constitucionales de los demás artículos antes citados, en el siguiente cuadro se observa cuántas veces se han modificado.

	Presidentes	Año Reforma	Poder Ejecutivo Artículos
1	Álvaro Obregón	1923	84, 89
2	Plutarco Elías Calles Campuzano	1927	82, 83
		1928	83,89
3	Emilio Portes Gil		
4	Pascual Ortiz Rubio		
5	Abelardo L. Rodríguez	1933	83,84,85
6		1938	49
7	Manuel Ávila Camacho	1943	82
		1944	89
8	Miguel Alemán Valdés	1951	49, 131
9	Adolfo Ruiz Cortines		
10	Adolfo López Mateos		
11	Gustavo Díaz Ordaz	1966	88,89
12	Luis Echeverría Álvarez	1974	82, 89, 131
13	José López Portillo y Pacheco		
14	Miguel de la Madrid Hurtado	1982	89
		1987	89
		1988	89
15	Carlos Salinas de Gortari	1993	82, 89
		1994	82
16	Ernesto Zedillo Ponce De León	1994	89, 93
17	Vicente Fox Quesada		
18	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	2007	82, 85, 89, 90, 92, 93
		2008	88, 93
		2011	89
		2012	83, 84, 85, 87, 89
19	Enrique Peña Nieto		
			Las facultades y obligaciones del Presidente: art. 89=13 modificado

En definitiva, los cambios a los artículos constitucionales en el contexto del Poder Ejecutivo, son varios, y en lo individual a las facultades y obligaciones del presidente. No obstante, con estas innovaciones también otros artículos constitucionales han sido objeto de reformas y/o adiciones. Los temas de modificaciones constitucionales son diversos, pero el que resulta importante en el sentido de este estudio, es el de la “reforma política” y/o “reforma política-electoral”.

IV. LA REFORMA POLÍTICA DEL 9 DE AGOSTO DE 2012

La reforma política y/o reforma político electoral, como bien en ambos casos, por lo general se identifica especialmente con el ámbito electoral, ha sido objeto de constantes cambios en el texto de la ley electoral y constitucional. Por lo menos, desde 1911. Por ejemplo, se ha reformado la ley electoral, para regularizar la actividad política de los partidos políticos. Las reformas legales en esta materia son varias, la ley electoral de 1946, reconoce la personalidad jurídica de los partidos políticos, o el reconocimiento constitucional de dichos partidos, como entidades de interés público en 1977. Asimismo, las sucesivas reformas político-electorales que han fomentado, en algunos casos, el fortalecimiento del sistema y régimen electoral. Tal como ocurrió en 1997, con la nueva Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), fomentado, entre otras características, la participación política de los partidos políticos registrados, bajo el tipo de registro condicionado, pues también se concedía el definitivo. Sin embargo, en 1990, queda abrogada la ley electoral de 1977, para crear una nueva ley denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Con la nueva ley se introduce un nuevo organismo electoral, Instituto Federal Electoral (IFE), creado especialmente, para otorgar certeza, transparencia y legalidad a la organización de las elecciones federales.

En 1996, surge otra reforma político electoral, entre algunas de sus novedades resulta un cambio al artículo 41 constitucional (desde 1917 hasta el 19 de julio de 2013, dicho artículo ha sido reformado seis veces), pero también se crea un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La autonomía e independencia del IFE fue robustecida, pues se convierte en un órgano constitucional autónomo, es decir, con personalidad jurídica y patrimonio propios y en 2007, queda abrogado con el Cofipe de 1996, para dar paso a un nuevo código, el Cód-

digo Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues se lleva a cabo por la exigencia de varios sectores de la sociedad, una revisión profunda a la legislación electoral, ya que no otorgaba la suficiente certeza y legalidad en la organización y resultado de las elecciones federales. Por ello, se comete una profunda reforma electoral constitucional y legal que fue aprobada por el Congreso de la Unión a finales de 2007 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008, respectivamente. En tal sentido, entre otros aspectos de nueva creación, por ejemplo, se estableció que para garantizar la veracidad de los resultados electorales, el consejo distrital debería realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas cuando la diferencia sea igual o menor a un punto porcentual entre los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugares en la votación, y el representante del partido que postuló al candidato que ocupe el segundo lugar lo solicite de manera expresa al inicio de la sesión de cómputo.

Y, por último, el 9 de agosto de 2012, se modifica la ley fundamental para decretar reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Entre la novedades se incorpora al texto constitucional, el reconocimiento de las candidaturas independientes, el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes, y el de votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. Sin embargo, para estos derechos aún (30-sep-13) el legislador no ha creado la ley que los reglamente, sobre todo, porque los mismos transitorios del decreto determinan que su entrada en vigor es el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, y por ende, menciona en su artículo segundo que el Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo, (el año venció justo el día 10 de agosto de 2013, pues el decreto se publicó el 9 de agosto de 2012).²

El proceso de consolidación de la democracia en México ha sido permanente, pero con las múltiples modificaciones al régimen jurídico, no se percibe un cambio realmente profundo que consolide a la democracia y por ende al sistema político y al sistema presidencial. La pregunta es por qué surgen tantas modificaciones en este contexto, y cada vez los actores políticos, después del resultado de los procesos electorales, insis-

² Cfr. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia política, en el *Diario Oficial*, Primera Sección, 9 de agosto de 2012, p. 2.

ten en establecer reformas políticas, o bien reformas político-electorales. Pues, según se observa, a pesar de los mencionados cambios, las características legalizadas no han sido suficientes, algunas porque no han sido empleadas y otras porque sí han sido utilizadas, pero en ambos contornos han presentado deficiencias estructurales e institucionales al momento de ejercer plenamente su funcionalidad.

V. LAS NUEVAS PROPUESTAS DE REFORMA POLÍTICO ELECTORAL EN 2013

El 24 de septiembre de 2013 en la Gaceta de la Cámara de Senadores, se publica la iniciativa de ley, realizada por parte de los legisladores de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional en las cámaras de Diputados y de Senadores, la que contiene proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 2, 3, 25, 26, 35, 40, 41, 52, 54, 55, 56, 59, 60, 69, 73, 74, 76, 78, 81, 89, 90, 99, 102, 105, 111, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³

Los temas tratados en el contenido de dicha iniciativa son los siguientes:

- La creación de un Instituto Nacional Electoral, en lugar del Instituto Federal Electoral (prescriben los institutos electorales estatales).
- La regulación de las elecciones (para la fiscalización de las finanzas de partidos políticos).
- Un Tribunal de Justicia Electoral, en lugar del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (este tribunal fue incorporado a través del texto constitucional como parte del Poder Judicial, con la reforma político-electoral de 1996) (prescriben los tribunales electorales locales).
- Una nueva ley, la Ley General de Partidos (facultad del Congreso para emitir dicha ley, para determinar las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos nacionales y locales y las formas específicas de su intervención en los procesos electorales).
- La cuota de género (obligación para que los partidos políticos o coaliciones registren al menos el 40% de candidaturas de un mismo género).

³ Documento obtenido en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=43672>.

- Una democracia deliberativa (más participación de ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales).
- La relección para senadores, diputados e integrantes del ayuntamiento y jefes delegacionales.
- Un gobierno de coalición (coalición de los grupos representados en el parlamento para formar nuevo gobierno).
- La ratificación de gabinete.
- La segunda vuelta en las elecciones (para presidente de la República, gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal. Esto es, ganará la elección el candidato que obtenga más de la mitad de los votos emitidos, o bien, obtenga al menos el 40% de los votos emitidos y una diferencia de al menos 10% respecto al segundo lugar.
- La autonomía del Ministerio Público (naturaleza jurídica de organismo constitucional autónomo).
- La autonomía del Coneval (organismo instituido mediante una Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que garantice su plena independencia en las funciones de la medición de la pobreza, así como el diseño y coordinación del sistema nacional de indicadores de gestión de las políticas y programas de carácter social, que implementen la Federación, las entidades federativas y los municipios).

Los dos temas centrales de las propuestas de reforma político electoral antes citadas, destacan en particular cuidado la de gobierno de coalición, sobre todo en el contexto que dicha figura sea incorporada al sistema presidencial mexicano, pues por su propia naturaleza es una figura política legal que trasciende en la funcionalidad plena de los sistemas parlamentarios.

El gobierno de coalición es cuando el grupo parlamentario en el Poder Legislativo no dispone de la mayoría suficiente para formar gobierno, siendo entonces comprometido a celebrar un pacto político con otro grupo parlamentario que con los mismos principios ideológicos comulguen ambos, por lo que resulta ser un gobierno coaligado. Esta forma de coalición surge posterior al resultado de un proceso electoral, donde en el Poder Legislativo no alcanza la mayoría de legisladores del partido político que representan, pues alcanzar la mayoría significa, por ejemplo, en las Cortes Generales de España, Cámara de Diputados, donde el número máximo que la integran es de 350 diputados.

En el supuesto de que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en unas elecciones generales, resulta que solo obtuvo de esos 350, 125

diputados, entonces tendría que pactar políticamente con otro partido representado en el Congreso de los Diputados, para alcanzar mayoría. La mayoría para formar gobierno sería entonces de la mitad más uno, es decir $175+1=176$ diputados. Una vez obtenida esta coalición de gobierno es designado el jefe de gobierno, por la mayoría lograda. Por lo general dicho jefe suele ser el líder del partido que obtuvo esa mayoría en el Congreso de los Diputados. Cabe destacar que en un sistema parlamentario por lo general, el Poder Ejecutivo recae en dos personas, una que ejerce la función de jefe de gobierno y la otra que ejerce la función de jefe de Estado. En España existe un jefe de gobierno que recae en el líder del partido político con mayoría en el Congreso de los Diputados, y la figura de la Monarquía Parlamentaria Constitucional que recae en la persona, la jefatura de Estado en el rey que es hereditaria.

Por tanto, y contrario a este tipo de forma gobierno que prevalece en el sistema parlamentario, en el sistema presidencial, el jefe de gobierno y jefe de Estado recae en una misma persona, y por ende es elegido en forma directa por los electores que le manifiestan la mayoría de votos, aunque en la Cámara de Diputados, su partido político que lo registró como su candidato presidencial, no haya obtenido la mayoría de sus representantes.

VI. COLOFÓN

En memoria del ilustre profesor doctor Jorge Carpizo McGregor, universitario de toda una vida académica en la UNAM, le manifiesto con gratitud la oportunidad de poder compartir ideas distintas del derecho constitucional, tal y como ocurre con el tema del presidencialismo en México, al que brevemente he dicado estas líneas, amparado por las propias características del tema presidencial a las que alude el doctor Carpizo. Indudablemente, son fundamentales para el sistema presidencial mexicano, y que por lo tanto, por la misma formación histórica institucional, no sería posible cambiar del sistema presidencial al sistema parlamentario en México, al menos esta reflexión, creo, que en vida el profesor Carpizo y quien escribe estas líneas, podríamos haber estado de acuerdo.

Con base en las características del sistema presidencial, como es el de México, y como bien las define el profesor Carpizo, según estimo que aún dista mucho que en el sistema político mexicano sea aprobado, por ejemplo, la figura de gobierno de coalición, además todo obedece a las

propias razones vertidas en el cuerpo de este escrito, pero sobre todo, como se ha observado con las múltiples reformas políticas y/o reformas político electorales, la figura de gobierno de coalición, reciente fue planteada en el Legislativo. Sin duda sería una figura trascendental para lograr gobierno y aprobar reformas estructurales en el sistema político. Sin embargo, por su propia complejidad que solo funciona en el sistema parlamentario, parece ser imposible su funcionalidad en el sistema presidencial de México. Para tal efecto, entonces es necesario modificar la legislación electoral para cambiar el método de elección del jefe del Ejecutivo, es decir, que en las próximas elecciones presidenciales de 2018, se elija a un jefe de gobierno por la mayoría en la Cámara de Diputados, esto es si un partido político obtuvo en las elecciones de 2018, de 500 que integran la Cámara de Diputados, 235 diputados, entonces podrá coaligarse con otro partido político integrado en la Cámara de Diputados para obtener mayoría, y en consecuencia formar un gobierno de coalición, y por tanto realizar las reformas a las instituciones mexicanas.

En consecuencia, aprecio la dificultad de llegar a la implementación del gobierno de coalición, sobre todo por la cultura, principios, y valores políticos que han caracterizado la constante necesidad de reformas políticas y/o reformas político electorales en México.