

INICIATIVAS DE CIUDADANOS LEGISLADORES DEL SEN. RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 80 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

SEN. RICARDO MONREAL ÁVILA, COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA, CON BASE EN LAS FACULTADES QUE ME CONFIERE EL ARTÍCULO 71, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTO ANTE ESTA HONORABLE ASAMBLEA, PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL ARTÍCULO 80 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, BAJO EL TENOR DE LA SIGUIENTE

EXPOSICION DE MOTIVOS

A menudo los estudiosos de la historia política del país han interpretado el presidencialismo como resultado de la decisión perversa de los gobernantes, sin embargo, su instauración y permanencia han sido consecuencia de la necesidad histórica.¹

El primer Régimen presidencialista mexicano lo inicia el Presidente Juárez y lo consolida y perfecciona el General Díaz. Porfirio Díaz fue un protagonista de la construcción del gobierno fuerte² y, en cierta forma, un místico del poder personal, cuya seguridad en su papel como el hombre cumbre de la evolución histórica se sustentaba en la filosofía positivista imperante.³ Gracias al establecimiento del Presidencialismo y del Sistema Político que surge con él, primero, se detiene el proceso de desintegración que experimentó México a partir de su Independencia y, segundo, el país aprovecha las posibilidades escasas que ofrece el mundo para desarrollarse. A costa de hacer a un lado los preceptos democráticos.

El gobierno de don Francisco I. Madero llevó a los mexicanos a tropezar otra vez con la piedra incómoda de la inestabilidad social en todos los sentidos. Madero llega al poder e intenta construir un sistema político basado en la democracia y en la tolerancia hacia todas las fuerzas protagonistas, incluidas las del antiguo Régimen. El resultado del intento no se hizo esperar y su gobierno duró mucho menos de lo previsto ante el reposicionamiento de los militares todavía leales al Porfiriato. La caída del gobierno maderista dejó varias lecciones a los revolucionarios sobrevivientes y una de ellas fue que para mantenerse en el poder se requería, otra vez, de un gobierno fuerte.⁴ Por ello, como bien señala Emilio Rabasa en su libro *La Constitución y la Dictadura*, para evitar que las normas se convirtieran en un obstáculo, “se adaptaron las leyes a las necesidades del nuevo poder revolucionario”. De este modo en el Constituyente de 1917 se dotó de amplias facultades constitucionales para poder gobernar al Presidente, mismas que se resumen en el artículo que nos ocupa en esta iniciativa de ley, es decir, en el artículo 80 de nuestra Constitución Política, que a la letra dice: “*Se deposita el ejercicio del Supremo poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicano*”.

Aparejadas con las atribuciones legales, acompañaron a éstas una serie de facultades que no estaban en la letra de la Constitución, pero dada la naturaleza histórica en las que se había formado el Régimen presidencialista y el Sistema Político que le acompañaría, podemos denominar como “extralegales” y, por supuesto, sin olvidar las que Jorge Carpizo denominó como las llamadas facultades metaconstitucionales.

De acuerdo con la Carta Magna, que fundamenta en gran parte al Estado mexicano y a su Sistema Político, el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 89, tiene las atribuciones siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

- II.** Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, 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 determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III.** Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
- IV.** Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.
- V.** Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
- 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.
- VII.** Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.
- VIII.** Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX.** Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- X.** Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, 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; 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 fronterizas, 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.

Aunadas a sus facultades constitucionales, el Presidente ejerció otros poderes e incurrió en prácticas que la Constitución no contemplaba, éstas son las llamadas facultades extralegales y las denominadas metaconstitucionales a las que nos referimos líneas arriba. Veamos cuáles eran las extralegales:

1) Decidía la periodicidad y la frecuencia con la que los asuntos del país debían ser analizados por los titulares de las diferentes Secretarías de Estado, donde él presidía las reuniones; 2) Nombraba a los candidatos a gobernadores, senadores, diputados presidentes municipales y Jefe del Departamento del Distrito Federal; 3) Era el máximo líder y dirigente del partido oficial, PRI; 4) Nombraba y removía al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido oficial; 5) Designaba a los dirigentes de los sectores del PRI, de la Confederación Nacional Campesina (CNC), de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y después de 1992 a la de la Confederación de Trabajadores de México (CTM); 6) Manejaba las finanzas del país; 7) Decretaba aumentos de salarios a los burócratas y empleados del país; 8) Tomaba acuerdos, sin intermediaciones, lo que se traducía en la aceptación de la política gubernamental; 9) Era el arbitro de los conflictos que se producían entre los diferentes grupos políticos que detentaban el poder; 10) Conciliaba los diferentes intereses de los distintos grupos sociales; 11) Designaba a su sucesor.5

A su vez, dentro de las facultades metaconstitucionales destacaríamos que dado la enorme aplanadora electoral que era el partido oficial, permitía tener a éste en el Congreso una mayoría calificada, otorgándole al titular del Ejecutivo la capacidad de modificar la Constitución y cualquier ley que quisiera con el simple apoyo del partido que él comandaba.

Hacemos hincapié en las facultades constitucionales, extralegales y metaconstitucionales para tratar de facilitar la comprensión de dos cuestiones fundamentales:

Primera, si contemplamos las facultades constitucionales y extralegales referidas al poder presidencial, nos percatamos que la Presidencia, como institución, es fuerte, independientemente de quién detente el Poder Ejecutivo. Las habilidades para ejercer el poder del Presidente en turno, que pueden ser muchas o pocas, no significa que éste sea débil, en todo caso se puede decir que es torpe o que desconoce el arte de gobernar.

Segunda, lo verdaderamente trascendente, y que hay que entender, es que la Presidencia alcanza su fortaleza y centralidad máxima para conducir al Estado mexicano no sólo por el enorme aparato institucional y extra institucional que dotaba de grandes facultades al titular del Ejecutivo, sino también en el momento que logra subordinar al partido hegemónico; tiene una base estratégica de apoyo de masas a través de la relación corporativa con sectores sociales representados en las grandes centrales como la CTM, CNC, la CNOP, entre otras; aunado a un control de las fuerzas territoriales y de la circulación de las elites; así como a una política económica y a la coyuntura internacional que posibilitó el desarrollo.

En este orden de ideas el cenit de la autoridad presidencial adquirió una supremacía nacional que abarcaba los ámbitos educativo, sanitario, agrario, laboral, ambiental, energético, hidráulico, habitacional, alimentario, asistencial, forestal, minero, comercial, financiero, electoral, administrativo y político. El conjunto de todas ellas lo convirtieron en la figura central del Estado y en pieza axial del Sistema Político mexicano.

Sucesivamente, condujo al país hacia un importante desarrollo económico que, hasta finales de los años setentas, posibilitó asegurar de crecientes niveles de bienestar de vida a una población que crecía a ritmos acelerados. Pasando de unos 20 millones en 1940 a cerca de 50 millones en 1970. Aún más impresionante fue el crecimiento del PIB que alcanzó un 534% en el mismo periodo. Estos cambios indican claramente que la sociedad mexicana se modificó radicalmente al hacerse más numerosa y rica.6

Pero, como ocurrió en el Porfiriato -donde también se tuvo un importante crecimiento económico y estabilidad política- todo ello se logró a costa de sacrificar los preceptos democráticos.

En consecuencia, el segundo Régimen presidencialista establecido en México y desarrollado por la elite política revolucionaria, formada a partir del Ejército que derrocó al Presidente Venustiano Carranza en 1920 y tomó el

poder, hizo posible que se realizarán profundas reformas sociales; que se alcanzaran importantes reivindicaciones nacionales, logros económicos y estabilidad política, con lo cual la Revolución que se inició en 1910 no se quedó en un fenómeno de mera destrucción.

Ahora bien, el Régimen político presidencial, con el respectivo Sistema Político que giraba entorno al Presidente la República, como hemos dicho líneas arriba, ha cambiado para empezar a dar síntomas de que se ha estado democratizando. Es decir, el Régimen y el Sistema Político mexicano que nació con la ascensión de un bloque de fuerzas nacidas en la Revolución Mexicana, este bloque de fuerzas armado por la voluntad o por la fuerza, modificó el poder de los caudillos por el de una instancia moderna de autoridad: la figura presidencial. En ese sentido, la fortaleza o debilidad del conjunto depende de la salud política de la institución que nos ocupa. Lo que vale mencionar es que el poder actual se originó en la fuerza de los caudillos y su debilitamiento se relaciona con la evolución de la sociedad mexicana hacia formas menos personalizadas.

Por esa razón, las sucesivas reformas políticas electorales iniciadas en el último tercio del siglo XX, las crisis económicas; con sus respectivas secuelas para la sociedad y el cambio de modelo económico, así como el pluralismo y maduración de la sociedad civil en su conjunto y los cambios a nivel internacional, todo ello ayudó a modificar las cosas. “El escenario ha cambiado en detrimento del viejo Régimen autoritario en su conjunto. La fuerza presidencial que antes sometía al poder Legislativo y Judicial, a los partidos políticos, a los corporativos de trabajadores o de campesinos o de empresarios, actualmente ya no tiene la misma eficacia”.⁷

Un académico sintetiza el asunto de la siguiente manera: “La transición política mexicana ha sido un proceso gradual cuyas consecuencias han sido el establecimiento de los gobiernos divididos, el pluripartidismo y la alternancia en *casi* todos los órdenes. A lo largo de las últimas dos décadas el aumento de la pluralidad política fue manifestándose en el seno de casi todas las instituciones políticas, desde los municipios hasta el Congreso, alterando los anteriores equilibrios presidenciales. El ámbito electoral se convirtió en el espacio privilegiado para la disputa pacífica por el poder y como instancia para la desarticulación de las estructuras autoritarias del viejo Régimen. La creación de todo un conjunto de mecanismos y reglas para organizar las elecciones y proteger los derechos políticos *han estado* erradicando la desconfianza proverbial de la ciudadanía hacia el voto”.⁸

Sin embargo, subsisten amplias zonas de autoritarismo que encuentran apoyo en la estructura constitucional del poder. Y si atendemos, como ya se ha dicho en líneas arriba, la estructura constitucional del poder en México está concebida en torno a la figura dominante del presidente de la República. Es aquí donde podemos situar algunas inconsistencias que deben, a nuestro entender, ser corregidas.

De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.⁹ Más adelante, como ya vimos, el adjetivo “supremo” se reserva para el Ejecutivo. El artículo 80 textualmente dice: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁰

Este artículo tiene dos implicaciones relevantes: establece una diferencia entre el “supremo” Poder Ejecutivo y los otros dos poderes, y concentra ese poder, “supremo”, en una sola persona. Veamos ambas implicaciones. En una Constitución las palabras no están puestas al azar y deben leerse tal como se quiere que se entiendan. “Supremo” significa, literalmente, que no tiene superior. Al omitirse esa calificación por cuanto a los otros dos poderes se deja ver que no son iguales. ¿Se trató de un error inocente? No lo creo así, lo demuestra la evolución de las instituciones y de los conceptos.¹¹

Desde 1814 la Constitución de Apatzingán aludía a las “supremas autoridades”, compuestas por el Supremo Gobierno, el Supremo Congreso y el Supremo Tribunal. No había distinción jerárquica entre los tres órganos del poder. La diferenciación apareció cuando la siguiente Constitución, de 1824, introdujo el sistema presidencial entre nosotros. En el artículo 74 de esa Constitución se estableció la misma forma del actual artículo 80 (supremacía del poder unipersonal), mientras que los otros dos poderes perdieron el adjetivo. Al cabo de las décadas, la más democrática de nuestras Constituciones, la de 1857, corrigió la asimetría y restituyó el calificativo “supremo” al

Legislativo, conservándolo también para el Ejecutivo y, para evitar una tautología, lo tuvo por implícito al calificar como “Supremo a la Corte”.¹²

Pero como sabemos, la Constitución fue prontamente desconocida por el Presidente Ignacio Comonfort, quien consideró excesivas las facultades atribuidas al Congreso. Más tarde, el Presidente Benito Juárez intentó modificar la Constitución al margen del procedimiento que ella misma establecía. No lo consiguió, pero dejó un proyecto que hizo suyo el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada. Cuando al fin la Constitución fue adicionada, en 1874, para restablecer el Senado y con ello dividir y debilitar al órgano de representación nacional, también se tuvo cuidado de suprimir el adjetivo “Supremo” referido al Congreso. Lerdo era un hombre ilustrado y sabía que las palabras están hechas para significar lo que dicen: no fue, por ende, un cambio inocente sino perfectamente deliberado. De entonces para acá el Presidente es, constitucionalmente, el depositario personal y único de un poder calificado como supremo. Mientras que los poderes Legislativo y Judicial tienen naturaleza colegiada, el Ejecutivo la tiene unitaria. En México el gobierno es, constitucionalmente, unipersonal, con los problemas que esto ha implicado en el pasado y los riesgos que puede implicar en el futuro. Los presidentes, según el talante autocrático o democrático que los caracterice, pueden matizar o acentuar el alcance de sus facultades, porque en términos de derecho son los depositarios exclusivos de un poder supremo.¹³

En tanto no se modifique la concepción unipersonal del poder presidencial, el discurso democrático sólo será retórica. Es cierto que podemos avanzar mucho si se fortalece al Congreso, incluso al momento de estar escribiendo estas notas El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ha presentado a esta Cámara de Senadores una iniciativa que en lo fundamental está propugnando por darle más fortaleza al Congreso, pero aún así, a mi entender si no modificamos el artículo 80 de la Constitución corremos el riesgo de tener dos tipos de instituciones coexistiendo en un mismo tiempo y espacio: una de origen y funcionalmente democrático (El Legislativo), y otra de origen democrático pero de funcionamiento autocrático (El Ejecutivo).

Esta contradicción hace que la democracia se quede en la dimensión electoral, y mientras esto no se corrija no podremos transformarla en una expresión institucional completa. Recordemos las palabras del historiador inglés Dalberg, el cual señalaba: “El poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe absolutamente”.

Derivado de lo anterior, someto a consideración de esta Honorable Comisión Permanente la presente iniciativa con:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE modifica el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos:

Artículo Único.- Se reforma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

TRANSITORIO

Único.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el salón legislativo de Xicoténcatl, a los 11 días del mes de agosto Del 2010