

EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO

Por el licenciado FRANCISCO RIVERA ALVELAIS

Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM

SUMARIO: I. EL REGIMEN PRESIDENCIAL. 1. La División de los Poderes. 2. Las Relaciones entre los Poderes. 3. El Régimen Presidencial y el Régimen Parlamentario. 4. Características del Sistema Presidencial. 5. La tendencia a la Supremacía del Poder Ejecutivo en el mundo. II. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. (Tema XVI del Programa Oficial de Derecho Constitucional). 1. Caracteres generales. 2. Aparentes matices parlamentarios. a) El Refrendo. b) El Consejo de Ministros del artículo 29. c) El Informe Presidencial. d) La Obligación de los Secretarios del Despacho de informar a las Cámaras del Congreso. e) Nombramiento del Presidente de la República por el Congreso de la Unión. f) Terminación de Sesiones del Congreso por decisión Presidencial. 3. La intervención del Presidente de la República en la actividad Legislativa. a) Derecho de Iniciativa. b) El Veto. c) La Promulgación. d) Las Facultades Extraordinarias conferidas al Presidente de la República para legislar. 4. La Intervención del Ejecutivo Federal en diferentes aspectos del Poder Judicial de la Federación. a) Facultades Jurisdiccionales del Presidente. b) La designación de los Funcionarios Judiciales. c) Auxilio al Poder Judicial. d) El Indulto. III. ASPECTOS SUIGENERIS DEL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO. 1. Sus Facultades Constitucionales y Legales. 2. Sus Posibilidades Fácticas. 3. Valoración, Causas y Soluciones del Poder exagerado del Presidente en México. BIBLIOGRAFIA.

I. *El regimen presidencial*

1. La División de Poderes.

En el primer párrafo de su artículo 49, nuestra Constitución establece que “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. La división de Poderes no es solamente un principio doctrinario teóricamente concebido sino una institución política surgida empíricamente de la Historia. Desde Aristóteles hasta Montesquieu todos los pensadores a quienes preocupó la división de Poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta; Aristóteles diferenció la Asamblea de liberaste, el grupo de Magistrados y el Cuerpo

Judicial, de las varias formas combinadas que descubrió en las ciudades Estado griegas; Polivio dedujo la forma mixta de gobierno, analizando los regímenes de Roma; Bodino de la observación de la realidad francesa de su época, afirmó la existencia de cinco clases de soberanía, que por ser ésta indivisible, incluyó en el órgano legislativo; por último infiriendo sus principios de la organización constitucional inglesa, John Locke y Montesquieu formularon la teoría moderna de la división de Poderes.

Hay en las teorías de Locke y Montesquieu un elemento nuevo, pues hasta entonces la diversidad de órganos y la clasificación de funciones, parecía obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del trabajo, pero a partir de Locke este motivo para fraccionar el Poder Público, aun cuando no desaparece pasa a ocupar un lugar secundario y entonces surge como razón superior de dividir el Poder, la necesidad de limitarlo a fin de impedir su abuso. De este modo la división de Poderes llegó a ser y continúa siéndolo hasta la fecha, la principal limitación interna del Poder Público que halla su complemento en la limitación externa que constituyen las garantías individuales y en otras formas como la limitación temporal y la existencia de varios ámbitos de autoridad: La Federal, la Estatal y la Municipal.

Montesquieu afirmó en el Espíritu de las Leyes "Para que no pueda abusarse del poder es preciso que por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder. La limitación del poder público es la garantía de la libertad individual", esa disposición de las cosas a que se refería Montesquieu, era precisamente la idea de división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

2. Las Relaciones entre los Poderes.

Ha quedado asentado que la llamada división de poderes, no es otra cosa que la distribución de atribuciones y facultades que supone el ejercicio del poder, para evitar su uso indebido; de igual manera se ha mencionado que no es la única distribución de competencias, pues conforme a nuestro régimen constitucional, mediante la existencia del municipio libre y de los Estados libres y Soberanos a que se refieren los Artículos 115 y 40 respectivamente, estamos en presencia de otro criterio de distribución de funciones, atribuciones y competencias en razón de Territorio.

La llamada división de Poderes en entonces un sistema de distribución de competencias que puede darse en los tres estratos de autoridad y que obedece no a un criterio geográfico, sino de clasificación de los actos que implica el ejercicio del Poder del Estado en tres tipos de funciones, las Legislativas las Ejecutivas y las Judiciales; mismas que se encomiendan a otros tres órganos correlativos a los que suele llamarse Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial por antonomasia, en función de que la

mayor parte de las funciones mencionadas corresponden a cada uno de ellos respectivamente.

A este respecto es importante invocar los fundamentados acertos de Ignacio Burgoa Orihuela, en el sentido de que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son esencialmente inalterables pues nada ni nadie puede cambiar su implicación substancial, ya que lo único que puede modificarse preceptivamente es su distribución entre los órganos del Estado, reformándose la órbita competencial de éstos. Así atinadamente afirma Burgoa que no puede hablarse de reformas al Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial pues en puridad jurídica sólo pueden reformarse las estructuras orgánicas en las que estos poderes se depositan; por lo que sugiere el ilustre catedrático mencionado, que la denominación de teoría o doctrina de la división o separación de poderes es impropia, debiendo entenderse no como separación de funciones, sino de los órganos en que esas funciones se depositan, por lo que su nombre correcto sería, al decir del maestro, teoría de la separación de los órganos del Poder Público.

En este contexto es fácil entender, por qué se atribuye a las diversas acciones del Estado el carácter de actos formal o materialmente legislativos, ejecutivos o judiciales; pues cuando dichos actos implican el ejercicio de la función legislativa, ejecutiva o judicial del Estado, estos son material o realmente del género de su naturaleza o esencia legislativa, ejecutiva o judicial, independientemente del órgano que los ejecute y por lo contrario, cuando se alude a dichos actos en función del órgano del que provienen entonces se llaman formalmente legislativos, ejecutivos o judiciales según corresponda a la denominación del referido órgano.

La función gubernamental implica necesariamente las tres funciones, por lo que entre los poderes no sólo no existe independencia, sino que se da una absoluta interdependencia que de no existir, rompería con la unidad e indivisibilidad del Poder Público Soberano; esta interdependencia puede darse con menor o mayor grado y con preeminencia de uno u otro de los órganos del Estado, según que en uno de los órganos, por ejemplo el llamado por antonomasia legislativo, se depositen la mayoría, la casi totalidad de las funciones legislativas, o éstas y además las ejecutivas o viceversa. Históricamente las diversas graduaciones de interrelación entre los órganos titulares de los poderes se han polarizado en dos regímenes o sistemas: el Parlamentario y el Presidencial.

3. El Régimen Presidencial y el Régimen Parlamentario.

Comunmente se acepta que la diferencia más notoria entre el presidencialismo y el parlamentarismo estriba en que en el primero, el presidencialismo, la separación de los órganos que ejercen las funciones legis-

lativas y ejecutivas es más drástica o notoria, obedeciendo su denominación a que en este régimen o sistema el órgano "Ejecutivo", que por lo general se deposita en un solo hombre, denominado presidente, alcanza preeminencia con respecto a los otros poderes, por corresponderle una mayor proporción de las tres funciones básicas del Estado y por tener una relativa independencia en el ejercicio de las funciones material o esencialmente ejecutivas.

Correlativamente en el sistema Parlamentario el órgano preeminente es el "Legislativo", que generalmente se halla depositado en un parlamento o Asamblea deliberante, que mantiene permanentemente bajo su subordinación a los titulares de la función ejecutiva integrados en un gabinete y bajo la dirección de un Primer Ministro, emanando todos ellos del mismo Parlamento y compartiendo la función ejecutiva con un Jefe de Estado.

Ambos sistemas han sido objeto de profundas modificaciones y adaptaciones en varios países, pero tomando en cuenta sus orígenes podemos considerar que el sistema Parlamentario típico es el régimen de Inglaterra y que el sistema presidencialista tiene su modelo en el sistema político norteamericano establecido en la Constitución de 1787.

4. Características del Sistema Presidencialista.

El título de este trabajo y la brevedad a que está sujeto, haría aconsejable definir únicamente las características del sistema que nos ocupa, es decir el Sistema Presidencialista; sin embargo por suponerlo más claro y comprensible de esta manera, describiré al Sistema Presidencialista mencionado en términos positivos sus rasgos sobresalientes y aludiendo simultáneamente y a contrario sensu a los que tiene y que precisamente configuran al régimen parlamentario.

- a) En el régimen Presidencialista el Poder Ejecutivo es unitario, se deposita en un solo hombre al que se denomina Presidente y que es el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno; en tanto que en el Régimen Parlamentario el Ejecutivo recae en un Jefe de Estado que tiene su representación y en un jefe del gobierno que conduce la administración y el gobierno, además de que los miembros del gabinete, son también parte del Poder Ejecutivo por su corresponsabilidad política.
- b) En el régimen Presidencialista el titular del Poder Ejecutivo, el Presidente, es electo por sufragio popular directo o indirecto; en tanto que en el Régimen parlamentario es el órgano legislativo o Parlamento el que designa a los integrantes del Ejecutivo, que ya por solo esta circunstancia, guarda una relación de subordinación.

- c) En el régimen Presidencialista el Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado; en tanto que en el Parlamentarista el Gabinete está integrado por los Jefes del Partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman mayoría.
- d) En el régimen Presidencialista el Presidente y sus colaboradores que se denominan Secretarios de Estado, son políticamente responsables: el primero frente al pueblo y los segundos frente al Presidente, no siéndolo ninguno de ellos frente al órgano legislativo; mientras que en el sistema Parlamentario el Primer Ministro cotitular del Poder Ejecutivo (el otro cotitular es el Rey o el Jefe del Estado) y sus colaboradores llamados Ministros del Gabinete, son responsables políticamente frente al órgano legislativo que es quien los designó.
- e) En el régimen Presidencial los Secretarios de Estado y el Presidente no pueden formar parte del órgano legislativo; en tanto que en el Régimen Parlamentario el Primer Ministro y todos los miembros del gabinete son también miembros del Parlamento u órgano legislativo.
- f) En el régimen Presidencial el titular del Ejecutivo puede pertenecer a un partido político diverso del que tenga la mayoría en el órgano legislativo; en tanto que en el Sistema Parlamentario, el Jefe del Gobierno pertenece al Partido o coalición de Partidos que constituyen mayoría en el órgano legislativo.
- g) En el régimen Presidencial el titular del Ejecutivo carece de facultades para disolver al órgano legislativo; mientras que en el régimen Parlamentario el Jefe del Estado (cotitular del ejecutivo) ante una divergencia seria entre el Jefe del Gobierno (Primer Ministro) y el Parlamento, puede disolver al Parlamento, para que mediante nuevas elecciones el pueblo dirima la divergencia.
- h) En el régimen Presidencial el Presidente puede ser llevado a un juicio de responsabilidad por violaciones graves al orden jurídico, pero jamás podrá ser removido por divergencias políticas con el órgano legislativo; en tanto que en el régimen Parlamentario el Jefe del Gobierno y el Gabinete pueden ser depuestos por el voto de censura del Parlamento.

5. La Tendencia Mundial a la Supremacía del Poder Ejecutivo.

Solía aludir uno de los más grandes filósofos y sociólogos del Derecho que han alumbrado con su saber a la Facultad de Derecho, el maestro Leandro Azuara Pérez, (de quien el suscrito fue discípulo y adjunto en

la Cátedra de Filosofía del Derecho de 1966 a 1970) al gran número de sociólogos que conciben al comportamiento social como un fenómeno recurrente; que consideran que todas las formas de vida social se van repitiendo en la historia, haciendo del devenir histórico algo semejante a una gran espiral, por la que en forma reiterada la humanidad se aleja y vuelve a cada punto pero siempre en un plano más alto. Presente en mí esta reflexión, creo verla comprobarse al captar en la historia de las instituciones políticas que se percibe una recurrencia en la presencia de gobiernos fuertes y poderosos, así la edad antigua se cierra con la caída de un poderoso imperio que abre el camino a un medioevo con monarquías débiles, que al irrumpir la edad moderna se tornan en absolutas, para decaer ante los asambleismos de los albores de la Edad Contemporánea.

Así, es notoria en nuestro tiempo la tendencia universal a consolidar gobiernos fuertes mediante la concentración del poder en el órgano ejecutivo, tanto en los regímenes presidencialistas a los que por definición correspondería esta inclinación, como en los regímenes parlamentarios que se supone debieran prohiar precisamente lo contrario.

Baste para probar el anterior acerto, con hacer un superficial recorrido alrededor del mundo, observando los más diversos regímenes políticos; se vería como en los Estados Unidos de Norteamérica, por el sistema presidencial, el titular del Ejecutivo guarda supremacía frente a los otros poderes, pero además cada día la incrementa por el poder carismático que le dá una aparatosa campaña electoral por todo el país, por las posibilidades de contacto con toda la ciudadanía mediante discursos radio difundidos y televisados, mientras que los integrantes del órgano legislativo difícilmente son conocidos más allá de sus Distritos o Estados.

En la Gran Bretaña, (de régimen parlamentario) el Parlamento pierde fuerza e impacto político en favor del Primer Ministro y el Gabinete, en los que se deposita el Poder Ejecutivo, por las razones expuestas para el caso de los Estados Unidos, pero además por la disciplina de partido que obliga a la mayoría de los miembros del Parlamento a apoyar al gobierno.

En la República Federal Alemana (de régimen parlamentario) la proximidad ideológica a que tienden los dos partidos fuertes, el Demócrata Cristiano y el Social Demócrata, han hecho poco frecuentes los debates importantes haciendo que el Parlamento, por integrarse de grupos afines políticamente, ejerza escasa presión sobre el gabinete y el Primer Ministro.

En Italia (de régimen parlamentario) la concentración del poder económico, ha generado una fuerza real de poder que influye en el gobierno y neutraliza al Parlamento en el que sus diversos partidos de izquierda se hacen contrapeso mutuamente mediante irreconciliables disidencias.

En Francia la Constitución de la V República de 1958 en la que por influencia de Charles De Gaulle, se intentó una combinación de presi-

dencialismo, con parlamentarismo, la presencia de un presidente con funciones no sólo representativas, como corresponde al Jefe del Estado en los regímenes parlamentarios, sino un presidente titular de grandes decisiones políticas, sin responder de ellas ante el Parlamento, ha generado un ejecutivo cada día más fuerte.

En la U.R.S.S. en la que teóricamente los Tres Poderes se depositan en el Soviet Supremo, órgano que se compone de dos Cámaras: El Soviet de la Unión (con diputados por número de habitantes) y el Soviet de las Nacionalidades (con diputados por repúblicas), es éste el que designa al Presidium y al Consejo de Ministros en quienes recaen; en el primero la Jefatura del Estado y en el segundo el gobierno; por complejidad de los asuntos del Estado por la presencia de un solo partido, el Comunista, que ejerce la dirección política y por la falta de preparación de los obreros para asumir directamente el gobierno, como públicamente lo quiere el sistema socialista, los órganos titulares de las funciones ejecutivas son extremadamente fuertes.

En las naciones africanas la adopción del sistema presidencial con matices parlamentarios o del parlamentario con matices presidenciales, ha traído casi siempre como consecuencia el fortalecimiento del Poder Ejecutivo; así por ejemplo el régimen presidencial con el derecho de disolución del Parlamento a favor del presidente o con las facultades de excepción exageradas; o el régimen parlamentario con delegación de facultades legislativas al titular del ejecutivo, con ejecutivos monocráticos, o con el referendun para la aprobación de las leyes impositivas; han dado por resultado final en promedio, una situación desfavorable a los órganos legislativos y como consecuencia, fortalecedora de los órganos ejecutivos.

En América Latina el importante papel político que asume el ejército, la existencia de poderes legislativos plenamente subordinados al ejecutivo por situaciones de facto más que constitucionales, el pseudo federalismo o declarado centralismo, así como por la de suyo exagerada concentración de atribuciones legislativas y ejecutivos constitucionalmente otorgadas, en el presidente, han traído como consecuencia un Neopresidencialismo en el que las facultades del titular del ejecutivo son virtualmente ilimitadas.

Este fortalecimiento del poder ejecutivo en todo el mundo es la respuesta a las necesidades de nuestro tiempo, que son, por un lado el ejercicio de un gobierno con alta capacidad técnica para planear los aspectos económicos, financieros, de seguridad social, de estrategia, etc., y por otro lado una estabilidad política y una agilidad y versatilidad que den fuerza al poder público para afrontar con diligencia las complejas perspectivas que plantean los grandes problemas de la humanidad que son: Escasés de alimentos, contaminación, agotamiento de los recursos no renovables, sobrepoblación, distensión internacional y convulsión social. Esto, se logra con mayor idoneidad en los regímenes que entronizan al poder ejecutivo, como sucede con el sistema presidencialista, pero toda su bondad se re-

vierte en disvalor cuando dicho predominio del Poder Ejecutivo es a costa de la seguridad y certeza que sólo el régimen de Derecho puede otorgar.

II. *El sistema presidencial mexicano* (Tema XVI del Programa Oficial de Derecho Constitucional)

1. Caracteres Generales.

La Constitución Política que generó a los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, estableció un grado de relaciones de interdependencia entre los órganos titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, en el que en comparación del sistema parlamentario ya conocido entonces, resultó un predominio del titular del Poder Ejecutivo, al que se designaba con el nombre de Presidente, razón por la cual desde entonces los tratadistas de Ciencias Políticas llaman a ese sistema Presidencialismo.

Desde 1787 a la fecha muchos Estados han acogido el sistema Presidencialista pero algunos han atenuado el predominio del ejecutivo introduciéndole algunos rasgos del sistema parlamentario, pudiéndose en función de ésto, clasificar los sistemas presidencialitas en presidencialismos puros o cuasi presidencialistas.

En México constitucionalmente se adoptó en términos generales el sistema presidencialista puro a la manera de los Estados Unidos de Norteamérica por lo que las características que señaló en el inciso 4 del Capítulo I de este trabajo, corresponden cabalmente al sistema Presidencial Mexicano ya que en nuestro país sólo no se limitó o se atenuó el predominio presidencial, sino que se amplió considerablemente mediante disposiciones constitucionales que enriquecen las facultades del Ejecutivo Federal, a través de disposiciones en leyes secundarias y por circunstancias sociológico-políticas, peculiares de nuestro país.

2. Aparentes Matices Parlamentarios.

Al afirmar que en México no se atenuó el predominio del titular del Ejecutivo, se está implícitamente negando que en nuestro sistema presidencial exista alguna característica propia del sistema parlamentario, en el que como se ha expuesto, es el órgano titular de la función legislativa el que se supone ostenta la supremacía; sin embargo existen en nuestra Constitución varias instituciones y terminologías a las que una superficial observación nos podría hacer concebir como matices parlamentarios; ellos son el refrendo, le Consejo de Ministros, el Informe Presidencial, los informes y comparecencias de los Secretarios de Estado al Congreso, la de-

signación del Presidente por el Congreso y la determinación de la Clausura del período ordinario de Sesiones del Congreso por el Presidente.

De todas estas instituciones o terminologías contenidas en nuestra Constitución se puede afirmar a reserva de analizarlas pormenorizadamente, que no constituyen matices parlamentarios al sistema presidencial, pues ninguna de ellas resta la más mínima autoridad al Presidente ni le subordina al Poder Legislativo.

a) El refrendo.

En algunos sistemas parlamentarios los actos trascendentes de gobierno deben ser convalidados con la firma del Ministro del Ramo correspondiente; de esta manera los actos del Primer Ministro o del Jefe del Estado serán nulos si el miembro del gabinete correlativo no se solidariza mediante el refrendo en la responsabilidad que dicho acto generará frente al Parlamento. Otro efecto del citado refrendo puede ser el transferir la responsabilidad del jefe del gobierno a un miembro del gabinete al que sí pueda sancionar el Parlamento.

En la Constitución Política de México en el artículo 82 se establece que: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deben estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo al que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relativos al gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo".

Esta disposición ha hecho pensar a algunos eminentes tratadistas de Derecho Constitucional que contiene un rasgo propio del parlamentarismo, pues se dice que en virtud de ella el Presidente tiene una limitación, ya que requiere de la convalidación de sus actos por los miembros del "Gabinete", esto resulta inaceptable si recordamos, que en el artículo 89 en su Fracción 11 se faculta al Presidente a nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, de donde si algún Secretario se rehusara a firmar alguna orden o decreto del Presidente, éste no tendría más que destituirlo y reemplazarlo por otro que sí firmara. Esto desde luego sería además poco probable, por la lealtad que se supone, se genera en el Secretario para con el Presidente por la sola designación.

Otros autores han querido explicarse la intención del citado "Refrendo", suponiendo que tiene por objeto certificar que se trata de un auténtico acto o decisión presidencial, pero en este caso no resultaría lógico que se excluyera a los Jefes de Departamentos Administrativos, pues la necesidad de certificación no sería distinta en su caso.

Aunque el antecedente de dicha disposición lo encontramos en la Cons-

titución de 1824 y sí con la intención de poner una traba al Ejecutivo para salvaguardar la legalidad, en realidad en nuestro sistema no es sino una forma de limitar moral y quizá políticamente al Jefe del Ejecutivo, al obligarlo a obtener el apoyo de su Secretario de Estado, pero de ninguna manera constituye jurídicamente una atenuación del poder presidencial.

Hasta la fecha no ha trascendido políticamente noticia alguna, sobre que algún Secretario de Estado se halla negado a "refrendar" los actos del Presidente y en cambio se les ha notado muy predispuestos a estampar su firma, pues se ha hecho costumbre que firmen hasta los Decretos Promulgatorios de leyes a los que obviamente no alude la Constitución en la disposición citada.

b) El Consejo de Ministros del artículo 29.

Con lujo de impropiedad se refiere nuestra Constitución en su artículo 29 a que en casos especialmente graves, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el "Consejo de Ministros" y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente podrá suspender las garantías individuales.

Esto constituye una imprecisión del Constituyente, porque en ninguna otra disposición, ni constitucional ni legal, se alude a ese órgano llamado Consejo de Ministros, además de que en nuestro país no hay Ministros sino Secretarios de Estado, pues esa designación se reserva para los más altos funcionarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Amén de lo anterior esto no debilita la autoridad del Presidente por las facultades que tiene de nombramiento y remoción de los Secretarios, y además por el hecho de que de ninguna manera se subordina el órgano ejecutivo al legislativo en virtud de esto, dado que los Secretarios no son responsables jurídicamente más que ante el Presidente por dicha aprobación, aunque quizá moral, histórica y aun políticamente, lo sean ante la Nación.

c) El Informe Presidencial.

El artículo 69 Constitucional, dispone que el Presidente de la República asistirá a la apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Unión y presentará un informe por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública del país, esta disposición guarda coincidencia con una inveterada cortesía que se da en algunos regímenes parlamentarios y que tiene su origen en la tradición inglesa, pero tampoco subordina al titular del Ejecutivo ante el Poder Legislativo, pues éste úl-

timo ni tiene atribuciones para sancionar al Ejecutivo si el informe mereciera su reprobación.

Mientras que en un régimen parlamentario, el Parlamento podría hacer dimitir al Gabinete y su Jefe con un voto de censura, en el sistema mexicano esto no es posible.

En la práctica esta disposición constitucional es observada con algunas modalidades que redundan en su exceso, pues se ha acostumbrado que el Presidente rinda además de un informe por escrito bastante prolijo, un informe oral o discurso, también bastante amplio en el que se subsumen también las obligaciones de los Secretarios de dar cuenta al Congreso de la situación que guardan sus dependencias.

d) La Obligación de los Secretarios del Despacho de Informar a las Cámaras del Congreso.

Conforme al artículo 93 "los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos luego que esté abierto el Período de Sesiones Ordinarias darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros tratándose de los Diputados, y de la mitad si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal y mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo General".

El contenido de este precepto, tiene su origen más remoto en el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General del 23 de mayo de 1824 y fue plasmado en la Constitución hasta 1917 para incrementarse, en 1974 con lo referente a los directores de empresas paraestatales y en 1977 con las posibilidades de investigación. A grandes rasgos puede afirmarse que no es un matiz parlamentario el que contiene, porque del hecho de que los Secretarios y otros funcionarios comparezcan ante el Congreso, no se desprende su sometimiento o responsabilidad ante él, pues el Congreso no puede hacerlos dimitir ni exigirles ninguna línea de proceder.

Por lo que se refiere a las posibilidades de indagar el funcionamiento de las dependencias del Ejecutivo, esto es algo que también se da en el régimen presidencial norteamericano, de tal suerte que no es privativo del parlamentarismo.

- e) Nombramiento del Presidente de la República por el Congreso de la Unión.

Conforme a la Constitución Política Mexicana el Presidente Constitucional es elegido por sufragio popular directo para un período de 6 años, pero se prevé su falta o ausencia, estableciéndose un mecanismo de suplencia que impide conocer anticipadamente en quién recaería la función; esto obedece a las amargas experiencias históricas que dejó el sistema de Vicepresidente contenido por la Constitución de 1824, que hacía recaer el cargo en el candidato que alcanzara el segundo lugar en votación, lo que constituía el inicio de un sistema de representatividad proporcional en el Poder Ejecutivo, pero que ocasionó inestabilidad política por los frecuentes golpes de Estado; cosa similar ocurrió con el sistema de suplencia por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o por el Secretario de Relaciones Exteriores o de Gobernación que instituyó la Constitución de 1857 y sus reformas de 1896 respectivamente.

El sistema previsto por los artículos 84 y 85, que constiuyó una innovación de la Constitución de 1917 consiste en que si la falta del Presidente ocurre en los dos primeros años, el Congreso constituido en Colegio Electoral, nombrará un Presidente interino y convocará a elecciones de un Presidente que concluya el período.

Si el Congreso estuviese en receso, entonces la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará a Sesión extraordinaria del Congreso.

En el caso de que la falta ocurriese en los últimos cuatro años del período, el Congreso designará un presidente sustituto que termine el período.

Si la elección no se hubiere hecho o declarado el 1o. de diciembre o no se presentase el Presidente electo, el Presidente cuyo período hubiese concluído, cesará en las funciones y se designará el Presidente Interino, lo mismo ocurrirá ante la falta temporal del Presidente.

Aun cuando la designación del titular del Ejecutivo la hace el órgano Legislativo, como sucede en el régimen parlamentario, que es el Parlamento el que designa al jefe del gobierno y al Gabinete; esto no es un resabio de parlamentarismo porque en primer lugar el Presidente así designado, no puede formar parte del Poder Legislativo, como sucede en el artículo 49, y en segundo lugar el hecho de ser designado por el Legislativo no lo subordina a éste, en el sistema mexicano.

- f) Terminación de Sesiones del Congreso por decisión presidencial.

Conforme a los artículos 65 y 66 de la Constitución, el período ordi-

nario de sesiones del Congreso de la Unión se iniciará el 1o. de septiembre y deberá concluir cuando lo determinen las Cámaras de Diputados y Senadores de común acuerdo pero antes del 31 de diciembre, previéndose que de no darse ese común acuerdo de las Cámaras, el Presidente deberá resolver al respecto; para algunos tratadistas esto es similar a la disolución del Parlamento que el Jefe del Estado puede hacer en los regímenes parlamentarios, creo que es evidente lo infundado de dicha equiparación, pues esta medida en el régimen parlamentario tiene por objeto, motivar una nueva elección que dirima una diferencia de criterios entre el jefe del gobierno y el Parlamento, lo que no sucede ni puede suceder en el sistema presidencialista mexicano.

3. La Intervención del Presidente de la República en la actividad legislativa.

a) Derecho de Iniciativa.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 71 Constitucional, el derecho de iniciar las leyes compete al Presidente de la República, a los Senadores y Diputados y a las legislaturas de los Estados.

Esta disposición da al Presidente de la República una función materialmente legislativa, aun cuando por provenir de él es formalmente ejecutiva; tiene su razón de ser en que como ya se dijo, los órganos titulares de las funciones o poderes no tienen intereses opuestos, sino absolutamente complementarios, por lo que prevalece un principio de colaboración entre los poderes.

A los argumentos teóricos anteriores cabe añadir los de orden práctico; el primero, determinado por el hecho de que es inegable que el Ejecutivo tiene todos los recursos técnicos y humanos para formular acertados proyectos de ley, que por su complejidad requieren más que de representatividad de quien los formula, de conocimientos sobre los aspectos que se pretende regular. De igual manera en segundo lugar, debe comprenderse que el Poder Ejecutivo es el que está en contacto con los problemas sociales y económicos que requieren de leyes para su conducción y/o solución.

Esto explica el por qué, casi la totalidad de las leyes vigentes han tenido su origen en proyectos enviados por el Ejecutivo, muchos de los cuales ni siquiera han sido objetados, enmendados y a veces ni siquiera discutidos.

Esta circunstancia no es privativa de México ni de los países con regímenes presidenciales, pues aun en los países de régimen parlamentario como Francia, la mayor parte de las iniciativas de ley emanan de quienes ejercen las funciones ejecutivas.

b) El Veto.

A fin de evitar que el Poder Legislativo por precipitación apruebe leyes inconvenientes, por invadir esferas de otros ámbitos de poder, (estatal o municipal), por desconocer la circunstancias económicas o sociales que se afectan, por contener vicios constitucionales diversos, o simplemente por no enriquecerse con la experiencia y conocimientos de los órganos del Poder Ejecutivo, la Constitución Política mexicana concede al Presidente un término de 10 días para formular observaciones, con respecto a los proyectos de Ley ya aprobados, que le turna el Congreso para su promulgación.

Según lo dispone el artículo 72 en su inciso -b-, esta concesión constituye un verdadero veto o posibilidad de prohibir la vigencia de una ley, pues obliga al Congreso de la Unión a volver a considerar dicho proyecto de Ley y a no darlo por aprobado, sino es votado favorablemente por una mayoría calificada de sus miembros, pues se requiere que sea confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, para que pueda ser vuelto al Ejecutivo para su promulgación.

Esta institución conocida ya desde el Derecho Romano, ha sido contenida en todas las Constituciones de México, desde la de Cádiz hasta la de 1917, en términos bastante similares, pues ya desde la Constitución de 1824 se daba un término de 10 días al Presidente para ejercer dicho veto. En la actualidad se precisa que el sólo transcurso de los 10 días sin que se formulen observaciones por el Poder Ejecutivo, da lugar a reputar el proyecto de ley como aceptado por el Ejecutivo.

Sólo se priva al Presidente del derecho de veto, con respecto a las formas constitucionales, a facultades exclusivas de cada una de las cámaras, a facultades de la Comisión Permanente a facultades de las cámaras como cuerpo electoral o actuando en juicio de responsabilidad y con respecto a la ley que regula el funcionamiento del Congreso.

c) La Promulgación.

Conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, promulgar es publicar solemnemente; sin embargo algunos tratadistas han querido distinguir entre promulgar y publicar, suponiendo que la promulgación presupone una aprobación y dotar de coercibilidad o vigencia a la ley.

Dado que la Constitución usa la palabra promulgar como sinónimo de publicar en el artículo 72, incisos a y c, no procede hacer distinción alguna; así debemos entender en los términos del artículo 89, fracción I, que el Presidente está obligado a publicar todas las leyes que le remita el

Congreso de la Unión, con respecto a las que no haya formulado el veto en el término improrrogable de 10 días.

Esta obligación deberá ser satisfecha dando a conocer la ley a los habitantes del país y haciendo saber el inicio de su vigencia. El conducto que existe para ello es el Diario Oficial de la Federación, que está a cargo del propio Presidente por conducto de la Secretaría de Gobernación.

d) Las Facultades Extraordinarias Conferidas al Presidente de la República para Legislar.

Un principio fundamental de la división de poderes ya expresado, es el contenido en el artículo 49 Constitucional, según el cual no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 29, asimismo se preceptúa en el citado artículo 49, que en ningún otro caso, excepto en lo señalado por el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

De lo antes expuesto, debemos desprender que el Presidente en México, no puede legislar más que en dos casos, que son: El señalado por el artículo 29, que consiste en que cuando por alguna causa grave se hallan suspendido las garantías individuales, el Congreso de la Unión puede conceder al Presidente las autorizaciones que estime necesarias para que se haga frente a la situación.

Estas facultades, que han sido llamadas "facultades de excepción", fueron por primera vez propuestas por Ignacio López Rayón ante el Constituyente de 1824, pero él mismo retiró su propuesta, para evitar la posibilidad de una dictadura; fue hasta la Constitución de 1857 cuando se les incorporó.

El supuesto para que el Presidente legisle en este caso, es, primero que se hallan suspendido las garantías individuales y segundo, que el Congreso lo halla autorizado a legislar para hacer frente a la situación de emergencia, no obstante ello, en reiteradas ocasiones los presidentes han sido facultados en tiempos de paz para legislar, o en ejercicio de facultades de emergencia se ha legislado sobre cuestiones totalmente ajenas a la emergencia.

Otro caso en el que el Presidente se halla facultado para legislar, es el señalado por el artículo 131 que se refiere a la posibilidad de que el Ejecutivo, sea facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso; es decir el Congreso de la Unión puede autorizar al Presidente de la República para enmendar o adicionar la Ley de Ingresos que anualmente se aprueba.

Además de, en los casos antes expuestos, se puede afirmar que el Poder Ejecutivo ejerce funciones materialmente legislativas, al adoptar las medidas de salubridad que se ejercen a través del Consejo de Salubridad General, conforme al artículo 73, fracción XVI, incisos 1o. a 4o. y al celebrar tratados internacionales en los términos de los artículos 76, fracción I y 89, fracción X, aunque en este caso se trata de una función legislativa que el Ejecutivo comparte con el Senado, toda vez que el Ejecutivo los celebra, el Senado los aprueba y conforme al artículo 133 dichos tratados son Ley Suprema de toda la Unión.

Por otro lado la función reglamentaria que el Presidente tiene conforme al artículo 89, fracción I, por consistir en la emisión de imperativos categóricos de conducta, dotados de coercibilidad, aun cuando más concretos y con base en la Ley, por contener el mismo sustrato que la Ley, esto es, normas jurídicas, podemos entenderlo como una función materialmente legislativa.

4. La Intervención del Ejecutivo Federal en diferentes aspectos del Poder Judicial de la Federación.

a) Facultades jurisdiccionales del Presidente.

La Constitución General de la República depositó en el Presidente una serie de atribuciones que implican la aplicación de la ley para dirimir conflictos particulares, es decir creación de normas particulares, concretas y a posteriori, deducidas de otras generales, abstractas y dictadas a priori, lo que constituye precisamente la esencia de la función jurisdiccional.

Ejemplo de estas atribuciones, son las otorgadas por los artículos 27 y 123, que depositan en el Ejecutivo la función de dirimir los conflictos de intereses, surgidos por las relaciones derivadas de la tenencia y explotación de tierras y aguas, y por la prestación de servicios subordinados.

Estas atribuciones fueron delegadas en el Ejecutivo con la intención de proveerlas de una mayor agilidad y ante la convicción, de que consisten más que en enjuiciamiento de partes iguales contendientes, en otorgar la protección a los sectores desvalidos de nuestra sociedad. Quiso así el Constituyente mediante un mecanismo compensatorio tratar con desigualdad, a quienes por naturaleza son desiguales para generar la igualdad, creando para ello las garantías sociales, cuya tutela depositó en el Poder Ejecutivo.

Estas atribuciones, independientemente de lo justo de la intención que las motivaron, son inconsecuentes con el sistema mismo que ha creado la Constitución y verdaderas excepciones a varios de sus disposiciones como las contenidas en los artículos 13, 14, 49, etcétera, pues inegablemente

te hacen al titular del Poder Ejecutivo, depositario de las funciones judiciales, con la correspondiente mengua en la seguridad y certeza propias de un sólido régimen de Derecho salvaguardado por una bien mesurada división de poderes.

Esta situación ha sido medianamente atenuada, al irse configurando para la atención de dichas atribuciones, sólidos órganos que en la medida que se han fortalecido han ido ganando institucionalidad y relativa autonomía, hasta asimilarse a los órganos jurisdiccionales.

Por otro lado, también para resolver las controversias surgidas entre los particulares y el Estado, con motivo de las funciones de recaudación fiscal y administrativas en general del Poder Ejecutivo, este mismo poder ha creado sus propios tribunales en los que como juez y parte se avoca a ello.

Así para las peculiares funciones jurisdicción de nuestro Poder Ejecutivo han sido creados los juzgados denominados: Juntas Federal y del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, amén de una compleja estructura contenida en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Es posible añorar y hasta suponer, que pese a la dependencia presupuestal y administrativa en general de dichos organismos con respecto al Poder Ejecutivo, la honestidad y profesionalismo de sus titulares y la dotación de garantías propias de un órgano jurisdiccional a sus funcionarios, los convierta de hecho en auténticos, legítimos e idóneos órganos depositarios de la función jurisdiccional, pero ello no disminuirá lo erróneo de nuestra Constitución a este respecto, pues creo con Montesquieu que: "Para que nadie pueda abusar del poder, es preciso que por disposición misma de las cosas el poder, detenga al poder".

b) La Designación de los Funcionarios Judiciales.

Conforme al artículo 89 fracciones XVII y XVIII, en concordancia con los artículos 73 fracción IV y 96, compete al Presidente designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la intervención del Poder Legislativo mediante la aprobación de la Cámara de Diputados o de la de Senadores respectivamente o en su caso de la Comisión Permanente.

El mecanismo establecido en la Constitución para designar a los más altos titulares de los Poderes Judiciales del Distrito Federal y de la Nación, mediante la intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, es constitucionalmente hablando suficiente para suponer garantizadas la in-

dependencia, autonomía, dignidad y eficacia de los órganos jurisdiccionales, máxime considerando la inamovilidad de que están dotados.

Sin embargo, circunstancias sociológicamente explicables y la facultad del Presidente de la República de pedir la destitución por mala conducta de los altos funcionarios judiciales, al Congreso de la Unión, conforme al artículo 111 Constitucional, resultan propiciadoras de una relativa subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo.

c) El Auxilio del Ejecutivo al Poder Judicial.

Conforme a nuestro sistema constitucional, el Poder Judicial no dispone de recursos para dotar de efectividad sus propias resoluciones por sí mismo; sino que es al Ejecutivo, en los términos de la fracción XII del artículo 89 Constitucional, al que corresponde con su aparato coercitivo proveer la ejecución de los mandatos judiciales; dado que el Poder Judicial no dispone de policía o cuerpo represivo alguno, pues aun la llamada Policía Judicial, no depende de dicho poder como lo sugiere su denominación, sino que depende de los Procuradores de la República o del Distrito Federal, según se trate de la Policía Judicial Federal o de la del Distrito Federal.

Asimismo los establecimientos en los que se compurgan las penas sentenciadas por los órganos jurisdiccionales, o en los que se recluye a los indiciados, dependen del Ejecutivo y hasta el ejercicio de la acción penal es facultada privativa del Ministerio Público, institución que inmersa en las Procuradurías de Justicia, pertenece al Poder Ejecutivo.

Es importante señalar que no existe un órgano idóneo para investigar y perseguir la responsabilidad de los funcionarios públicos, pues aunque se concede acción popular para denunciar ante la Cámara los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios, hace falta un órgano del Estado que sistemáticamente los vigile y este no puede estar constituido con las actuales Procuradurías de Justicia de la República y del Distrito Federal, pues dichos organismos por pertenecer al Poder Ejecutivo y por tener la doble función de Ministerios Públicos, titulares de la acción penal y de la tutela y representación del interés social, al mismo tiempo que la de Consejeros Jurídicos y representantes del Poder Ejecutivo, carecen de la idoneidad suficiente.

La proliferación de "Procuradurías de Justicia" con los nombres de: Procuraduría de la Defensa del Trabajo, Procuraduría del Consumidor, Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, Procuraduría de Colonias, Procuraduría Agraria, Procuraduría de la Juventud, etcétera, hace evidente la necesidad de desarticular a los órganos persecutores de lo ilícito del Poder Ejecutivo, para unificarlos y dotarlos de mayor efectividad, pues es absolutamente perceptible que nuestra sociedad está menestero-

sa de un órgano que en todos los aspectos de la vida social y económica tutele el interés social y busque reprimir las violaciones al orden jurídico en todas sus ramas. Tal vez se requiera de un cuarto órgano, titular de un cuarto Poder o función del Estado y de poner a la policía judicial bajo el órgano de igual nombre; pero argumentar más al respecto rebasa los límites de este tema.

d) El Indulto.

Entre las facultades que la Constitución concede al Presidente de la República en el artículo 89, está la mencionada en la fracción XIV, consistente en conceder conforme a las leyes, el indulto, a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales o del fuero común en el Distrito Federal.

Similar atribución se concede al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXII, al autorizarlo para conceder amnistías por delitos de la competencia de los tribunales de la Federación. La diferencia entre el indulto y la amnistía estriba en que el primero es individual y la segunda es general, además de que el indulto sólo puede otorgarse en dos casos: Para enmendar un error de los órganos jurisdiccionales, cuando después de haber sentenciado a un indiciado y habiendo alcanzado dicha sentencia el estado de cosa juzgada, aparezca como evidente su inocencia; la otra circunstancia que permite el otorgamiento del indulto es el hecho de que el reo haya prestado servicios sobresalientes a la Nación. La amnistía puede ser otorgada discrecionalmente por el Congreso.

Al margen de la Constitución por circunstancias de hecho e interpretaciones viciosas de la ley el Ejecutivo tiene otra forma de "indultar", que es absteniéndose del ejercicio de la acción penal o desistiéndose de ella, lo cual aun cuando no es una facultad discrecional, suele manejarse con bastante arbitrariedad, y liberalidad y con la impunidad que da el hecho de que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado por el criterio de que no procede el amparo por estos ilícitos de la autoridad, cometidos por omisión de sus facultades de ejercicio obligatorio.

III. Aspectos sui generis del Presidencialismo en México

1. Sus Facultades Constitucionales y Legales.

Por lo hasta aquí expuesto, han sido mencionadas las facultades del Presidente de la República, que se derivan de su interrelación con los otros órganos de poder, el Legislativo y el Judicial tantas veces aludidos;

pero para tener una visión cabal de la institución presidencial, hace falta bosquejar los otros aspectos de su autoridad, constitucional o legalmente preceptuados, que no siendo expresión de funciones legislativas o judiciales, son producto de un régimen, en el que el poder integral del Estado, acusa una tendencia en sentido contrario al liberalismo político y económico, típico del Siglo XIX.

Sería prolijo mencionar todas las atribuciones que inciden directa o indirectamente en el titular del Ejecutivo, por lo que sólo enunciaré las que considero más importantes y tocando únicamente sus rubros genéricos, obviando mayores comentarios, en aras de la brevedad, en las que así lo permitan su evidencia o generalizado conocimiento.

Mencionarlas sólo aludiendo a su rubros genéricos, requiere agruparlas con algún criterio de clasificación, del que de antemano anuncio que con respecto al que habré de utilizar en esta exposición, sólo podrá abonarse algo en cuanto a su idoneidad nemotécnica o didáctica, si es que alguna tiene; así y con solo el ánimo de sintetizar, crea que es dable clasificar las atribuciones del Ejecutivo, aun no analizadas en facultades estrictamente ejecutivas con respecto a los asuntos del exterior y facultades estrictamente ejecutivas con respecto a los asuntos del interior, subclasificando cada una de estas en razón de su naturaleza económica, militar, protocolar o política.

Principales facultades estrictamente ejecutivas del Presidente con respecto a los asuntos del exterior:

Económicas:

* Concertación de empréstitos, con sugestión a lo dispuesto por el artículo 73, fracción VIII de la Constitución, según el cual compete al Congreso de la Unión establecer las bases para su celebración, aprobarlos y ordenar su pago por medio del presupuesto de egresos; pero por su alta complejidad es el Ejecutivo quien realmente toma la iniciativa al respecto y desde luego la ejecuta.

* Control de la inversión extranjera. Conforme a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, compete al Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, ejercer dicho control.

* Suspensión de las relaciones comerciales con otras naciones. De lo dispuesto por el artículo 89 de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la ausencia de disposiciones legales en contra, se desprende que como sucede en la práctica, es el Poder Ejecutivo quien tiene la competencia para suspender las relaciones comerciales de México con otras naciones y desde luego indiscutiblemente para promoverlas.

Militares:

* Declaración y conducción de la guerra y envío de tropas al extranjero. Al respecto la Constitución en sus artículos 89 y 73, otorga tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo la facultad de declarar la guerra, pero en realidad es de interpretarse que ésto compete al Presidente, con base en una Ley del Congreso, pues éste no puede actuar, sólo decidir, además de que su resolución tiene que basarse en informes y a pedimento del titular del Ejecutivo.

Protocolarias:

- * Recepción de Jefes de Estado.
- * Recepción de Cartas Credenciales de los Embajadores extranjeros ante el país.
- * Representación del país en el extranjero.

Políticas:

- * Designación de los funcionarios del Servicio Exterior, sometiéndola a la aprobación del Senado.
- * Determinar la votación y actitud de México en los organismos internacionales.
- * Dictar y conducir la política internacional de México.
- * Celebrar Tratados Internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado.
- * Establecer convenios con países extranjeros.

Principales facultades estrictamente ejecutivas del Presidente con respecto a los asuntos interiores:

Económicas:

* Política monetaria y financiera en general, determinada a través del Banco de México, del que el Estado es titular de todas las acciones serie "A" que constituyen el 51% y que regula el crédito, emite moneda, ejerce control y apoya a los Bancos en coordinación con la Comisión Bancaria y de Seguros y conforme a las directrices del Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Hacienda.

* Regulación y conducción de la producción, distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios que constituyen satisfactores de las

necesidades, conforme a muy diversos medios que van desde la imposición de precios máximos, la creación de estímulos fiscales o la limitación de la producción, hasta la ocupación temporal de las unidades de producción, todo ello con base en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica.

* Formulación de los proyectos de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública de la Federación y del Distrito Federal, para su aprobación por el Poder Legislativo (Artículo 73).

* Ejercicio de las facultades económico coactivas del Estado.

* Ejercicio del gasto e inversión públicas, tanto del sector centralizado de manera directa, como del sector paraestatal y descentralizado de manera más o menos indirecta.

* Control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con fundamento en la Ley respectiva del 31 de diciembre de 1970, a través de los cuales el Estado tiene una recia presencia en todos los ámbitos de la economía, particularmente en los estratégicos o fundamentales, baste mencionar entre los varios cientos de empresas descentralizadas, sociedades anónimas con mayoría de acciones del Estado y Fideicomisos públicos (por cierto desnaturalizados por su carácter sui géneris) a las siguientes: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes, Ferrocarriles Nacionales de México, CONASUPO, Teléfonos de México, Ban Rural, Banobras, Nacional Financiera, Aseguradora Hidalgo, Nacional Hotelera, Fonatur, INFONAVIT, ISSSTE, IMSS, para entender la gran fuerza política y económica que representan estos organismos para el Poder Ejecutivo.

* Reglamentación, otorgamiento de concesiones, establecimiento de reservas, etc., con respecto a las tierras y aguas, con base en el artículo 27, fracción XIII y en las leyes reglamentarias respectivas que erigen al Presidente en la suprema autoridad agraria.

* Habilitación de Puertos y Aduanas (Artículo 89, XII).

* Expropiación por causa de utilidad pública. Con base en el artículo 27 Constitucional, es la autoridad administrativa quien puede practicarla previa indemnización.

* Otorgamiento de patentes de invención, perfeccionamiento, etcétera y reconocimiento de derechos de autor, (Artículo 89, XV de la Constitución y Ley de Transferencia de Tecnología y Ley de Derechos de Autor).

* Fomento y regulación de la actividad turística. En los términos del artículo 124 y ante la ausencia de disposiciones alusivas en la Constitución, esta es una función de la competencia de las autoridades de los Estados Federados, pero la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al crear la Secretaría de Turismo y otorgarle atribuciones, hace recaer dicha función en el Ejecutivo Federal.

Militares:

* Jefatura nata de todas las fuerzas armadas (Artículo 89, fracciones IV a VII y Leyes Orgánicas del Ejército y la Marina).

* Nombramiento de Generales, Jefes y Oficiales del Ejército y la Armada (Artículo 89, fracción IV y V), aunque tratándose de Coroneles y Generales deberá ser con aprobación del Senado.

* Disponer de toda la fuerza armada para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (Artículo 89, fracción VI) disponer de la Guardia Nacional (Artículo 89, VII).

Protocolarias:

* Presidir todos los actos cívicos y de conmemoración histórica importantes.

* Inaugurar un alto número de eventos, deportivos, culturales, académicos, sociales, gremiales, etcétera.

Políticas:

* Gobierno del Distrito Federal (Artículo 73, VI).

* Conducir y regular la política educativa del país (Artículo 3o. Constitucional y Ley Federal de Educación).

* Vigilancia y regulación del culto religioso. (Artículo 130 constitucional).

* Sancionar los actos del estado civil de las personas en el Distrito Federal (Artículo 130).

* Encauzar vigilar y en su caso concesionar los medios masivos de comunicación (Ley Federal de Radio y Televisión, Ley de Imprenta, etcétera).

* Coordinar los procesos electorales federales, mediante la participación preeminente de la Comisión Federal Electoral, que preside el Secretario de Gobernación (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales).

* Expulsión de extranjeros (Artículo 33 constitucional).

2. Sus posibilidades fácticas.

Existe un cúmulo de facultades de hecho, de posibilidades de actuar y de influir en el desenvolvimiento de los diversos aspectos institucionales

del país, que inciden en el Presidente de la República, no por razones jurídicas sino de muy diversa índole, básicamente históricas, sociológicas y en alto grado generadas espontáneamente por la idiosincracia del pueblo mexicano.

Entre las más importantes sólo destacaré las siguientes:

- a) La subordinación directa de hecho de los gobernadores de las 31 Entidades Federativas, reputadas por la Constitución como libres y soberanas, e indirectamente también de los Poderes Judicial y Legislativo de dichas Entidades, así como de las autoridades de los Municipios que la Constitución ha dotado de una nominal libertad. Esta subordinación opera así: el artículo 124 de la Constitución, señala que las facultades que no están expresamente conferidas en ella a los Poderes Federales, se entienden reservadas a los Estados, pero sucede que la ausencia de condiciones históricas del país para adoptar el federalismo, hizo que todos los constituyentes desde 1814 hasta 1917, en mayor o menor medida, otorgaran una desproporcionada cantidad y calidad de atribuciones en los Poderes Federales, en detrimento de los ámbitos de autoridad estatal y municipal; así por señalar las más relevantes, el artículo 73 de nuestra Constitución vigente en sus fracciones X y XXIX descargó con lujo de prodigalidad un gran cúmulo de potestades en el Congreso de la Unión, entre ellas las más importantes en materia impositiva, mismas que el Congreso proyectó o reguló en beneficio del Ejecutivo Federal; esto explica el torrente de facultades del Ejecutivo a que me he referido en el inciso anterior, pero además es la causa determinante de la debilidad política y pobreza económica de los niveles de autoridad estatal y todavía más de los niveles de autoridad municipal, pues dentro de las Entidades Federativas ha ocurrido un fenómeno similar, toda proporción guardada, en detrimento del Municipio.

Como consecuencia de lo anterior los gobernadores se ven obligados para atender a las necesidades de sus Estados, ante la carencia de recursos y de atribuciones, a convertirse en gestores de su región ante las Secretarías de Estado y el Presidente, para lo que en aras de una mayor eficiencia en el desempeño de tal gestoría, comprometen toda la relativa autonomía que implica la llamada libertad y soberanía de dichas Entidades. Cosa similar ocurre con los Presidentes Municipales que se ven obligados a subordinarse ante el Gobernador de su Entidad y con ello indirectamente ante el Presidente de la República, cosa que también intentan en forma directa. Los Poderes Legislativos y Judicial de los Estados, por razones que

sería prolijo enunciar, pero que por lo hasta aquí expuesto no es difícil imaginar, también viven sometidos a la autoridad del Titular del Ejecutivo Estatal y por ello indirectamente ante el Presidente de la República.

Las anteriores explicaciones del sometimiento de los Titulares de la Autoridad Estatal y Municipal al Presidente de la República, son altamente institucionales y hasta étnicas, pero a ellas hay que agregar la mezquindad de algunos políticos logreros, que cuando ocupan dichos cargos, sólo los consideran botines y canongías, que pueden ser objeto de tráfico y negociación para alcanzar mejores posiciones.

A la ya de suyo crítica situación de las Autoridades Estatales y Municipales, hay que añadir que algunos Presidentes han propiciado la disolución de los Poderes de algunos Estados, por cierto por vías Constitucionales, a consecuencia de divergencias políticas con sus titulares.

La disolución de los Poderes de los Estados está prevista en la fracción V del artículo 76 de la Constitución, como facultad exclusiva del Senado; pero por la preeminencia del Ejecutivo respecto al Poder Legislativo de la que ya se habló, se explica lo antes descrito.

b) Influencia decisiva sobre el Partido Revolucionario Institucional.

Otra potestad fáctica del Presidente de la República, es la conducción del partido político que teóricamente ejerce el poder en México, desde hace 50 años, y con ello lo de designar o para mayor precisión diré, influir decisivamente en la designación de todos los candidatos postulados por el Partido, a los cargos de Regidores, Presidentes Municipales, Diputados Locales, Gobernadores, Diputados Federales, Senadores y Presidente de la República, facultad que el Presidente ejerce ya sea sugiriéndolos directamente o delegando, por omisión deliberada o inadvertida, esta potestad, en sus colaboradores más cercanos, en los Gobernadores u otros políticos o personajes de distintos medios sociales en los que incide cierta fuerza real de poder.

c) Participación en la designación de funcionarios y en la toma de decisiones importantes, en algunas instituciones teóricamente desligadas o por lo menos no subordinadas jerárquicamente al Estado y/o al Poder Ejecutivo,, como en el caso de organizaciones gremiales, instituciones sociales o como en el caso específico de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la que por una legislación amañada, que deposita la designación del Rector y Directores en la Junta de Gobierno, que teóricamente efectúa una auscultación que valora subjetiva y arbitrariamente en forma secreta; lo cual a pro-

piciado en reiteradas ocasiones actitudes entreguistas de politiqueros de la intelectualidad que se han infiltrado en los medios universitarios con propósitos aviesos o por lo menos contrarios a la Autonomía Universitaria.

3. Valoración, causas y soluciones del poder exagerado del Presidente en México.

a) Valoración.

Es muy difícil emitir juicios de valor en términos absolutos con respecto a las instituciones jurídico políticas, pues es común a ellas el que su virtud o defecto sea generalmente un concepto relacional; así por ejemplo una división de poderes a ultranza quizá pudiera considerarse positiva en un régimen de monarquía absoluta, pues vendría a significar una conquista democrática; al respecto es oportuno recordar que la teoría clásica de la división de poderes, surge de la contemplación que Locke y Montesquieu hacen del sistema parlamentario inglés, que indiscutiblemente significó un avance democrático, dado que se le quitó autoridad al monarca para depositarla en las Cámaras de Lores y Comunes que integran el Parlamento, pero que sus mismos postulados quizá no tengan tanta validez en un sistema ya de suyo democrático, pues ahí una drástica división de poderes, quizá sea más un medio de obstaculizar el ejercicio de la autoridad que de mesurarla.

En relación a esto resultan ilustrativos los conceptos que al respecto tenía el Presidente Benito Juárez, quien partidario de un Poder Ejecutivo fuerte, pensaba que "el Parlamento se concibe en Inglaterra y España o se explica en Francia por sus antecedentes monárquicos, pues significó un triunfo para el pueblo, pero de ninguna manera conviene a un régimen democrático en el que la soberanía sea popular, porque en ese caso la autoridad no se le quita al Rey, sino que la autoridad del Presidente se entorpece dándosele al Poder Legislativo, que es ejercido por el Parlamento". (Cita hecha por Juan Manuel Terán Mata en una Conferencia).

El Constituyente de 1917, también se mostró escéptico acerca de la conveniencia de extremar la división de poderes y debilitar al titular del ejecutivo; Don Venustiano Carranza pensaba que históricamente el órgano legislativo se había significado por estorbar al titular del ejecutivo y que incluso, esto lo había hecho hasta en momentos críticos del país, favoreciendo los intereses opuestos. El constituyente Hilario Medina, expresó al discutirse el Título III de la Constitución, que lo que se requería no era una división de poderes, sino una ponderación de poderes, que les permitiera actuar unificadamente para lograr los intereses nacionales.

También Hans Kelsen cuestionó la idoneidad de una división de poder-

res a la manera de Montesquieu para un régimen como el de los Estados Unidos, suponiendo que se le daba importancia exagerada al poder legislativo.

En este mismo sentido se puede argumentar también que el ritmo de la vida moderna no permite esperar deliberaciones para acometer los problemas actuales, que además, por su complejidad, requieren más de capacidad humanística y técnica y de experiencia y conocimiento, que de representatividad para su solución.

Así podemos afirmar que el interés de la sociedad y del Estado requieren no de un gobierno débil sino de un gobierno que por su fortaleza y actividad sea eficaz, por lo que lo valioso o disvalioso de la concentración de facultades en el Ejecutivo, sólo puede valorarse en función del resultado.

En este orden de ideas debemos reconocer que el actual Sistema Presidencialista mexicano, ha sido capaz de dar al país un régimen de estabilidad política, de prosperidad y de relativa justicia social, en una época y en un Continente de profundas convulsiones sociales; pero también hay que reconocer que ha generado vicios y aberraciones que han impedido un más acelerado desarrollo.

La excedida concentración de poderes en el Presidente de la República, ha sido causa o consecuencia de varias prácticas gubernamentales que menguan el ejercicio de la soberanía popular; es más probable que sea la causa y no la consecuencia, porque la existencia de un gobernante con poderes para afectar todos los aspectos de la vida social, ha hecho que el interés y el peso de la opinión de las grandes mayorías se vaya desvaneciendo y como consecuencia se haya generado una tendencia a invertir el objetivo y propósito de las acciones del aparato gubernamental, pues es común en nuestros días que el objetivo primordial que mueva a los funcionarios públicos en el ejercicio de su función, no sea el alcanzar altos índices de eficiencia para ganar buena imagen entre los gobernados, satisfaciendo con amplitud cualitativa y cuantitativa sus necesidades e intereses, sino que por lo general se preocupan más por presentar una buena apariencia a los ojos del Presidente, aun cuando para ello deban incurrir en meras simulaciones y actos demagógicos.

En los regímenes parlamentarios el gabinete se integra con los miembros del Parlamento que pertenecen al partido mayoritario o a la coalición de partidos que hacen la mayoría; por lo que estos funcionarios, sino resultasen muy idóneos para el cargo por sus capacidades, por lo menos dotan de representatividad al gobierno; pero en México, por la excesivas facultades del Presidente, entre ellas las de nombrar a los Secretarios en forma totalmente discrecional, el resultado no ha sido muy diferente en cuanto a la incertidumbre respecto a las capacidades de dichos funcionarios y en cambio si, en la mayor parte de los casos, carecen no sólo de representatividad sino incluso de una mínima popularidad o público re-

conocimiento a sus méritos y antecedentes; habiéndose convertido el acceso a los puestos públicos en todos los niveles, en algo totalmente aleatorio que depende más que de las capacidades o los merecimientos de los aspirantes, de la casualidad de ser amigos de quienes están en el poder.

A consecuencia de lo anterior, incluso el concepto de política ha variado de significación en nuestro país en los medios "políticos", pues ahora el ciudadano que con su trabajo eficaz está transformando la realidad social en el ámbito y lugar que le ha tocado servir, no está haciendo política, sino que ésta la hace, el que asiste a más reuniones "políticas" en donde se hace la "grilla" o chismorreo ocioso e improductivo sobre las posibilidades de que tal o cual sujeto aborde o caiga de la gracia de los de arriba, pues esto permite ir obteniendo más "amigos" y como consecuencia más probabilidades en el "sorteo" de los puestos públicos que constituye la arbitraria designación de sus titulares.

A los vicios pergeñados en los párrafos anteriores se podrían agregar otros muchos, pero esto resultaría innecesario si encontramos que existen algunas expectativas o realidades lo suficientemente graves por sí solas, como para poder afirmar que es necesario moderar las facultades excesivas del Presidente.

Esas expectativas o realidades sí existen, son: el peligro de una dictadura y el menoscabo de la seguridad y certeza propios del régimen de Derecho de una Democracia.

Cuando la libertad individual no está garantizada por un sistema, sino que únicamente descansa en la prudencia de un gobernante omnipotente para ejercer su poderío, existe el riesgo de una dictadura, pues puede arribar al gobierno un hombre incapaz de esa prudencia.

Cuando en un sistema social, aunque existan armonía en la convivencia, paz y hasta justicia individual y social, no hay el alto grado de certeza y seguridad jurídica que dá la moderación del poder por el poder mismo, se está, en el grado en que esto se dé, frente a un régimen de poder arbitrario y no frente a un pleno régimen de Derecho, indispensable para configurar la democracia.

b) Causas:

Ningún fenómeno social es susceptible de aislarse para su análisis y examen, pues todos los aspectos de la vida humana están directa o indirectamente correlacionados, por ello, analizar las causas del exagerado poder del Presidente, implica el análisis cabal de la sociedad mexicana, sin embargo es posible identificar los factores que de una manera más inmediata han generado este estado de cosas.

Entre los factores que en mayor medida o de manera más directa han contribuido o determinado la concentración de poder en el titular del

Ejecutivo, pueden mencionarse: la tendencia histórica de nuestro país al caudillaje, la predisposición del Constituyente de 1917 para fortalecer la figura del Presidente, lo relativamente ficticio de nuestro régimen federal, el escaso desarrollo cívico de las grandes mayorías, el lento proceso de adecuación en nuestra realidad social a nuestros moldes jurídico-políticos, hechos para otras latitudes y grado de desarrollo y adaptados a nuestro devenir histórico, originando la vigencia en nuestro país de dos órdenes constitucionales, uno ideal estampado en la Constitución de 1917 y otro de facto, presente en nuestro cotidiano devenir político y en suma el subdesarrollo del país, que presente en lo social, económico, cultural y hasta moral, no es ajeno a lo político.

c) Soluciones.

En México después de los caudillajes que se sucedieron al término de la Revolución, se pretendió volver al orden institucional encauzando la lucha política, no en función de camarillas o grupos efímeros vinculados por propósitos e intereses circunstancialmente comunes, sino en función de partidos políticos.

Un partido político es un conjunto de individuos o militantes, vinculados en función de una ideología que les es común, por la que pugnan, buscando el acceso al poder para realizar un programa de gobierno, mediante una estructura de organización que presupone jerarquías y normaciones internas autónomas.

El principal intento por dar un cauce institucional a la contienda política y la búsqueda del poder en México, lo inició el general Plutarco Elías Calles, al fundar en 1929 el Partido Nacional Revolucionario, que después se convirtiera en Partido Revolucionario Mexicano y luego en Partido Revolucionario Institucional, partido en el que plasmó la ideología que se intuye de la lucha del pueblo mexicano por su libertad desde 1810. La coincidencia de que el fundador y dirigente del partido fuera el punto de incidencia de las fuerzas reales del poder en su época, hizo pensar que el partido había alcanzado el poder desde su nacimiento, pero a mi juicio, a 50 años de fundado el PRI, podemos afirmar que aun no ha escalado el Poder, pues ha sido simple instrumento, de los grupos que se han sucedido la detentación del Gobierno, que si bien es cierto que están constituidos por elites abiertas, agentes de movilidad social y por ciudadanos de ideología similar a la del PRI, también es cierto que han impedido la plena consolidación del PRI como Partido y con ello el acceso al Poder Real por el grupo organizado de quienes profesan la ideología contenida en la Declaración de Principios del PRI, a quienes legítimamente corresponde el honroso título de priístas, pues cuando el poder es detentado por personas de similar ideología, pero no unguidas de él por

la autónoma decisión y acción de los miembros del partido a través de su estructura de organización, no podemos afirmar que el partido esté en el Poder.

Siendo la ideología del PRI la expresión de los anhelos de las grandes mayorías nacionales, la falta de democratización en el seno del Partido, es la causa más importante, la causa eficiente de las deficiencias del Sistema Democrático Mexicano; por lo que para el problema de la concentración de poder el Presidente en forma exagerada, atisbo sólo tres vías de solución: esperar la lenta evolución de la conciencia cívica de los mexicanos, suscitarse un imprevisible colapso político, o la abdicación de un Presidente que leal a su partido e imbuído de un alto patriotismo, traslade sus fuentes reales de poder al Partido Revolucionario Institucional, propiciando un auténtico proceso democrático en el seno del Partido para la elección de su sucesor, en vez de designarlo conforme a la tradición.

En ese sentido se han dado dos intentos, el del Presidente Lázaro Cárdenas, quien pidió la renuncia con más de un año de anticipación a los tres principales aspirantes a sucederlo los generales Francisco J. Múgica, Manuel Avila Camacho y Rafael Sánchez Tapia, conminándolos a efectuar una auténtica campaña para obtener la nominación de candidato a la Presidencia de la República. El segundo incipiente intento lo hizo el Presidente Luis Echeverría Alvarez al propiciar la presentación de siete precandidatos en los que incidieran los pronunciamiento de la opinión pública, para mediante una auscultación designar al más idóneo.

La feliz coincidencia de que en la actualidad el Presidente de la República sea un prestigiado catedrático de Derecho, especialista en la Teoría General del Estado, me hace albergar la esperanza de que sea en esta sucesión presidencial de 1982, cuando mediante un proceso auténticamente democrático, el próximo Presidente se gane la nominación de su Partido y no el generoso espaldarazo de su amigo.

"Entro en materia sin demostrar la importancia de mi tema. Si se me preguntara si soy príncipe o legislador para escribir sobre política, contestaría que no y que precisamente por no serlo lo hago; si lo fuera, no perdería el tiempo en decir lo que es necesario hacer, lo haría o guardaría silencio".

Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social*.

BIBLIOGRAFIA

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. 1979
- CARPISO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Editorial U.N.A.M. 1972.
- LANZ DURET, Miguel, "*Derecho Constitucional Mexicano*", Editorial Norgis México, D.F. 1959

- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Apuntes de Derecho Constitucional*, Facultad de Derecho U.N.A.M. 1963
- MORENO, Daniel, *Síntesis de Derecho Constitucional*, Editorial U.N.A.M. 1973
- PÉREZ DE LEÓN, Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Editorial Centeno, México, D.F. 1980
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1980

DE CONSULTA:

- Varios Autores, *El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX*, U.N.A.M. 1964
- Varios Autores, *Historia Documental de México*, Instituto de Investigaciones Históricas, Editorial U.N.A.M.
- Varios Autores, *Los Regímenes Políticos*, Editorial Salvat, México, 1977
- FRAGA, Gabino, *Derechos Administrativos*, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1966.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1968
- LÓPEZ PORTILLO, José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, Edición Especial, 1976

ESPECIALIZADA SOBRE EL TEMA:

- BARTLET, Manuel, *El Sistema Presidencialista Mexicano Pensamiento Político*, Vol. II - Núm. 5 - 1969
- CARPISO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Editorial Siglo XXI
- GONZÁLEZ LLACA, Edmundo, *El Presidencialismo o la Personalización del Poder*, Deslinde Núm. 69 U.N.A.M.

LECTURA DE COMPLEMENTACIÓN:

- DUVERGIER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1965
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La Democracia en México*, Editorial ERA, 1966
- OSORIO MARVÁN, Miguel, *Historia del Partido Revolucionario Institucional*, Edición, P.R.I. México, D.F. 1970
- TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1966

CONSULTA DE HEMEROTECA

Editoriales publicados durante los meses de noviembre y diciembre de 1963, 1969 y 1975 en los periódicos:
 "UNIVERSAL"
 "EXCELSIOR"
 "EL DÍA"