

21  
24 300609



# Universidad La Salle

ESCUELA DE DERECHO  
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

## "EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO"

### T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:

*Maria Concepción de Lara Haro*

TEJIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## CAPITULADO

### EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.

#### Introducción.

#### CAPITULO I. SISTEMA PRESIDENCIAL.

página

1.1.-Teoría de la división de poderes.	1
1.2.-Características de el sistema presidencial.	4
1.2.1.-Sistema Parlamentario.	4
1.2.2.-Sistema Presidencial.	6
1.3.-Antecedentes del Presidencialismo a partir de la Revolución Mexicana.	8
1.3.1.-Caudillos Regionales.	10
1.3.2.-Caudillos Nacionales.	12
1.3.3.-El Maximato.	17
1.3.4.-El énfasis popular.	18
1.3.5.-El burocratismo político.	22

#### CAPITULO II. ORGANIZACION DEL EJECUTIVO.

2.1.-El Ejecutivo Unipersonal.	35
2.2.-Elección del Presidente.	36
2.3.-Requisitos para ser Presidente.	38
2.4.-Periodo Presidencial y Principio de no reelección.	42
2.5.-Formas de reemplazar al Presidente.	45
2.6.-La renuncia de el Presidente.	49

CAPITULO III.FACULTADES DEL PRESIDENTE.	página
3.1.-Facultades provenientes de la Constitución.	52
3.1.1.-Facultad reglamentaria.	55
3.1.2.-Facultad de nombramiento y remoción.	57
3.1.3.-Facultad de seguridad interior.	63
3.1.4.-Facultades en materia de Relaciones Exteriores.	64
3.1.5.-Facultades Económicas.	66
3.1.6.-facultades Extraordinarias.	71
3.2.-Facultades provenientes de el sistema político.	73
3.2.1.-El Presidente de la República como jefe máximo de el PRI.	73
3.2.2.-Designación del sucesor.	76
3.2.3.-Designación y remoción de gobernadores.	80
CAPITULO IV.CONTROLES AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.	
4.1.-Limitaciones al Ejecutivo expresadas en la Constitución.	85
4.1.1.-El Refrendo.	86
4.1.2.-El Federalismo.	88
4.1.3.-Las Garantías Individuales.	91
4.2.-Limites al Presidente de la República por el poder Legislativo.	92

4.3.-Límites al Presidente de la República por el poder Judicial.	94
4.4.-Partidos Políticos.	96
4.5.-Grupos de Presión.	100
4.6.-los medios de comunicación.	101
CONCLUSIONES.	105
BIBLIOGRAFIA.	108

## CAPITULO I

### SISTEMA PRESIDENCIAL.

#### 1.1.-Teoría de la División de Poderes.

El artículo 49 de la Constitución Política de 1917 establece el principio de la división de poderes: " El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. "

Los antecedentes de esta teoría los encontramos con Aristóteles y se enuncia de una manera más específica con Locke y Montesquieu, hacia finales del siglo XVII y principios del XVIII.

Jhon Locke en su obra: " Ensayo sobre el gobierno civil", establece que para la fragilidad humana la tentación del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes, tuvieran el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces, de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado. " (1)

De Montesquieu, se toma, entre muchas otras cosas, la frase de que " el poder debe detener al poder. "

Locke, citado por Tena Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1978, pag. 212.

Concretamente, dicha teoría se refiere a la existencia de un Poder único, del cual se desprenden tres funciones: La legislativa encargada de la elaboración de la Ley; la Ejecutiva, a quien le corresponde velar por el cumplimiento de la ley y la Judicial, encargada de aplicar la sanción para los remisos de la ley.

El principio de la división de poderes constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal porque:

- obliga a que el poder frene al poder, esto es, a que haya una distribución equilibrada de las funciones estatales.
- produce, por la repetición continuada de los mismos actos, la especialización de las funciones, logrando su más eficaz desempeño.
- resulta en beneficio de la libertad individual y social porque impide el monopolio de poderes, hecho que siempre se produce en detrimento o en violación de esas libertades.(2)

En los sistemas políticos contemporáneos hay un marcado predominio del poder Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política.(3)

La práctica de los regímenes políticos ha demostrado que la separación de poderes, tal como lo explica la teoría original, es solo una teoría del arte de gobernar. El Ejecutivo toma cada vez mayor fuerza a través de cuatro funciones principales: la función militar, la diplomática, la de planificación y la de decisión.

2. Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. Mexicano: esta es tu Constitución. Cámara de Diputados, México, 1982, pag. 120.

3. Se le seguirá llamando "Poder Ejecutivo", porque así lo marca la costumbre, pero, como ya se vió, el poder es único, lo que se dividen son las funciones.

Esta teoría ha sido en parte superada, porque ya no responde a las exigencias políticas, sociales y económicas de la actualidad sin embargo, su creación es importante para no llegar al extremo del Absolutismo, siendo esto último, lo que dió origen a dicha teoría.

En nuestro sistema presidencialista el Congreso, que actualmente se encuentra separado y hostil, se ha subordinado al Ejecutivo. Por lo que respecta a la función Judicial, el nombramiento de ministros por parte del Ejecutivo y su dependencia administrativa hizo desaparecer todo el poder político que tuvieron en otro --- tiempo los tribunales.

El procedimiento de destitución de los miembros del poder Judicial, establecido en el artículo 111 constitucional, vulnera la independencia del mismo y lo somete a la voluntad de el Presidente.

En cuanto al poder Legislativo, tampoco representa una oposición para el Ejecutivo, las principales causas son:

-la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el Presidente es el jefe y, por lo tanto, aprueban las medidas que el Presidente desea.

-esta subordinación también se debe al agradecimiento, ya que saben que le deben el puesto político.

-si se llegaran a rebelar, lo más seguro es que esté terminada su carrera política, ya que el Presidente es quien nombra a los funcionarios de los principales cargos de la administración pública.

Por estas razones, se presentan situaciones como la siguiente:

en 1982 la Cámara de Diputados aplaudió la decisión del Presidente López Portillo sobre el rescate de la concesión de la Banca a los particulares, 9 años después, autorizan la decisión del actual Presidente Salinas de Gortari de ponerla nuevamente en manos de particulares, valiéndose de medios que no son del todo acordes con lo que marca la legislación administrativa correspondiente.

Por todo esto, es necesario que opere en el poder Legislativo una reforma política, de la que más adelante se hablará.

Por lo que respecta al poder judicial, se propone dejar en sus manos la designación y destitución de sus miembros de acuerdo a la capacidad, honestidad y antigüedad de sus integrantes.

## 1.2.-Características del Sistema Presidencial.

" Las relaciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo originan dos grandes sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial. Si en esa relación entre el Ejecutivo y el Legislativo domina éste último, el sistema será parlamentario, si por el contrario, es el Ejecutivo quien predomina, entonces será el sistema presidencial. " (4)

### 1.2.1.-Sistema Parlamentario.

En este régimen no existe una verdadera separación de funciones

4. Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1983, pag. 161.

entre el Ejecutivo y el Legislativo, por el contrario, existe una interdependencia con predominio del Legislativo.

Al estudiar el parlamento, encontramos que la doctrina no -- siempre es clara al caracterizarlo, debido a que el régimen parlamentario es una institución producto de la historia y de la vivencia de los pueblos, más que de fundamentos teóricos. Al respecto, Francisco Venegas opina: "No hay un régimen parlamentario común, universal, prototipo o clásico; existen tantos regímenes parlamentarios como Constituciones--formadas o no--lo han estructurado" (5).

Las características fundamentales del sistema parlamentario son:

- 1.-El órgano Ejecutivo es dual.
- 2.-El órgano Legislativo es bicameral.
- 3.-El jefe del gobierno es responsable ante el parlamento.
- 4.-El gobierno es responsable ante el parlamento.
- 5.-El gobierno, para permanecer en el poder, debe contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- 6.-El parlamento puede obligar al gobierno a dimitir.
- 7.-El jefe de gobierno puede solicitar al jefe de Estado la disolución del parlamento.

El órgano Ejecutivo dual consiste en que está formado por dos personas diferentes: un jefe de Estado y un jefe de gobierno.

5. Venegas Trejo, Francisco. Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano. Ensayo inédito, pag. 44.

El jefe de Estado tiene únicamente funciones de representación y protocolo, mientras que el jefe de gobierno, junto con su gabinete, es quien lleva la administración.

Mientras que la mayoría del parlamento apoye al gobierno, - éste permanecerá en el poder, sólo se podrá disolver en dos circunstancias: cuando la mayoría parlamentaria le retire su apoyo y cuando a través de nuevas elecciones cambie la estructura de el parlamento.

El hecho de que el gobierno y el parlamento estén fusionados dado que los miembros de el gabinete y el mismo jefe de gobierno son de el parlamento, no le quita independencia a cada uno de los órganos.

El parlamento es inconcebible sin una buena organización de partidos políticos, sin una buena opinión pública bien encauzada y sin una tradición histórica que lo justifique.

#### 1.2.2.-Sistema Presidencial.

Presenta las siguientes características:

- 1.-El jefe de Estado es también jefe de gobierno.
- 2.-El Presidente es designado por elección popular indirecta.
- 3.-El periodo de ejercicio del Presidente está determinado por la Constitución.
- 4.-El Presidente puede pertenecer a un partido político distinto del de la mayoría.
- 5.-El Presidente nombra y remueve libremente a los miembros de su gabinete.

6.-El organo Ejecutivo no es responsable ante el Órgano Legislativo.

7.-El Presidente no puede disolver el Congreso.

8.-El Presidente tiene derecho de veto.

9.-El Congreso no puede derribar al gobierno.

El poder Ejecutivo radica, por lo general, en un solo individuo, él es el único que asume la dirección política y administrativa del gobierno, pero tomando en cuenta que son muchas las actividades por realizar, cuenta con la ayuda de algunos auxiliares, llamados Secretarios de Estado y Procuradores, estos son nombrados y removidos libremente por el jefe del Ejecutivo.

Los Secretarios de Estado en nada tienen que responder de la política seguida por el Presidente, en caso de responsabilidad, esta debe ser exigida al mismo Presidente.

El sistema Presidencial puede derivar en sistema presidencialista "El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por subdesarrollo técnico, predominio agrario, grandes propiedades agrícolas y semicolonización por el superpoderoso Estados Unidos". (6)

6. Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Ariel, Barcelona, 1970, pag. 213.

Con base en esto, podemos conceptualizar al régimen presidencialista como una forma de gobierno republicano, con tendencia al -- centralismo, aunque la Constitución Política disponga otra cosa, -- donde existe una sumisión por parte del Poder Legislativo al Ejecutivo y en el cual, el Ejecutivo no sólo es el órgano más fuerte, sino que es en el que descansa el poder político de toda la estructura del gobierno, por medio, en nuestro caso, de un partido -- político dominante apoyado en la ideología de la revolución.

Aunque como expresa Ignacio Burgoa: "La centralización de la acción gubernativa en el presidente, no implica que este funcionario pueda actuar sin control alguno por parte del Congreso, equivaldría a convertir al Presidente en un dictador". (7)

Por esto último, es por lo que se dice que en México contamos con un sistema presidencialista con ciertos matices parlamentarios, ya que el Congreso ejerce ciertas funciones de control -- sobre el Ejecutivo, por lo menos, en teoría constitucional.

Los matices parlamentarios se localizan en los artículos 92, 93, 29, 66, 84, 85, 71 constitucionales.

1.3.- Antecedentes del presidencialismo a partir de la Revolución mexicana.

"El primer sistema presidencial que existió lo encontramos --

7. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México 1989, pag. 739.

en la constitución norteamericana de 1787. Esa ley fundamental -- configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que dió por resultado el régimen presidencial; -- por esta razón, se ha considerado que la constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia" (8).

Tal como se expresó, el sistema presidencial tiene su origen en los Estados Unidos, sin embargo, la intención del presente trabajo es la de tratar como se se creó, desarrollo y se aplica en México el sistema presidencial y más específicamente el fenómeno del presidencialismo. Por esto se hará mención de como se ha ido formando y fortaleciendo el presidencialismo en nuestro país a partir de la Revolución.

El movimiento revolucionario de 1910 implicó un cambio político: se terminó con la dictadura de Porfirio Díaz, basada en sus continuas reelecciones, para dar origen a distintos tipos de liderazgos políticos.

"El fenómeno del caudillismo regional y nacional se ha tratado solo en forma secundaria, considerándolo como germen del presidencialismo. La presencia del hombre fuerte, la necesidad de lealtad absoluta, el poder de el carisma, son rasgos de los caudillos que incorporan posteriormente los presidentes". (9)

8. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo XXI, México, 1989, pag. 15.

9. Lerner, Bertha y Ralsky, Susana. El Poder de los Presidentes. México, 1976, pag. 15.

No se trata de hacer simplemente una crítica a la acción del gobierno, así como tampoco resaltar únicamente las cualidades de los personajes, sino formar una apreciación de la aportación de cada uno de los Presidentes para obtener nuestro actual sistema de gobierno.

### 1.3.1.-Caudillos Regionales.

#### Emiliano Zapata y Francisco Villa.

Como resultado de la inestabilidad política y social que -- surgió a partir de la Revolución, surgieron los llamados caudillos regionales: Zapata en el Sur (Morelos) y Villa en el Norte de el país (Chihuahua).

En el momento de estallar el movimiento de 1910 contra Porfirio Díaz, Villa se rebeló como jefe de guerrillas, siendo de los más decididos defensores de Francisco I Madero. A la muerte de este, se unió a Carranza como jefe de la División del Norte, tomando la ciudad de Chihuahua. Posteriormente se unió con Zapata en contra de Carranza.

Zapata fué el caudillo más destacado del movimiento agrarista. Al comenzar la Revolución acudió a Madero para que le prestara la ayuda que necesitaba.

"Al respecto es ilustrativa la conferencia sostenida entre Zapata y Madero: Mire señor Madero-dijo-si yo aprovechándome de--

que estoy armado le quito su reloj y me lo guardo, y andando el tiempo nos llegamos a encontrar los dos armados con igual fuerza, tendría derecho a exigirme su devolución? Sin duda, le dijo Madero, le pediría inclusive una indemnización. Pues eso, justamente es lo que nos ha pasado en el Estado de Morelos, en donde unos cuantos hacendados se han apoderado por la fuerza de las tierras de los pueblos. Mis soldados, los campesinos armados, me exigen diga a usted, con todo respeto, que desean se proceda desde luego a la -- restitución de sus tierras." (10)

Sin embargo, Madero no pudo coincidir con Zapata, ya que el primero buscaba la Revolución política y el segundo la económica.

La diferencia que existía entre la visión de Zapata y de Villa era que Zapata, por su origen, defendía al sistema comunal de la tierra, mientras que Villa apoyaba un programa social sobre la pequeña propiedad. Pero si hay algo que tenían en comun, es que ambos estaban concientes de su escasa preparación y por lo mismo -- nunca aspiraron a la presidencia.

Zapata tuvo impacto concreto en la creación del artículo 27 constitucional y se ha mantenido como prototipo de las luchas -- campesinas.

A Villa le debemos ser el líder de la única invasión extranjera que se le ha hecho a los Estados Unidos.

Ambos lucharon por los estratos bajos de la población nacional.

10. Lerner, Bertha y Ralsky, Susana. Op. Cit. pag. 28.

### 1.3.2.-Caudillos Nacionales.

Venustiano Carranza.

(26 de marzo de 1913 a 30 de abril de 1917)(1 de mayo de 1917 a 21 de mayo de 1920).

Carranza surgió de la clase media y contó con una previa--- participación política: fué Presidente Municipal en 1894, Diputado local y Senador durante el gobierno de Porfirio Díaz y en el inicio del gobierno de Madero, fué Secretario de Guerra y después Gobernador de Coahuila.

Después de la fuerza militar que tuvieron Zapata y villa, se dió un cambio hacia la fuerza política, la creación de caudillos con una visión más generalizada de las necesidades del país.

Se le nombró primer jefe del Ejército Constitucionalista, convocando al Congreso Constituyente a la creación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, en la ciudad de Querétaro.

" Tendremos que removerlo todo-había dicho en Hermosillo--, drenarlo y construirlo de verdad. " Y así ocurrió. La caja de Pandora se abrió en cuando menos siete vetas profundas de la vida-- mexicana: el problema agrario, el problema obrero, la soberanía sobre los recursos naturales, la relación entre Iglesia y Estado, -- el papel del Estado en la economía y el problema de la educación y la estructura política. En algunos casos la iniciativa de reforma partió del gobierno, en otros provino de la presión social. Pa-

ra los dirigentes y para la sociedad, aquellos dos años, 1915 y -- 1916, fueron tiempos de experimentación histórica. " (11)

"La fórmula constitucional sería sencilla. A través de dos procesos se buscaría el fortalecimiento del poder Ejecutivo: uno consistía en debilitar a los otros poderes--en especial al Legisla--tivo y el otro, a través de la ampliación y fortalecimiento de las facultades que tendría su titular en el artículo 89 de la Consti--tución. "(12)

Con la promulgación de la nueva Constitución de 1917, se dá por terminada formalmente la Revolución.

Al final de su mandato, Carranza quiso imponer a un civil, el ingeniero Bonilla, para que lo sucediera en el poder. Con esta decisión le restó importancia al sector militar, encabezado por Obre--gón, quienes lo habían apoyado durante el movimiento revoluciona--rio. Se presentó una nueva lucha por el poder y el vencedor fué--Obregón, por lo que Carranza tuvo que salir huyendo a Veracruz, --donde esperaba seguir gobernando.

" Aunque don Venustiano dejó leyes para los marginados, las clases o grupos indígenas, la caída de Zapata durante su época de poder, elimina al carrancismo como corriente solidaria de las cla--ses marginadas y lo limita al papel de protector de los grupos o clases medias." (13)

11.-Krauze Enrique, Venustiano Carranza, Biografía del Poder. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1987, pag. 75, 76.

12.-López Villafane, Víctor. La formación del sistema político mexicano. Ed. Siglo XXI, México, 1986, pag. 70.

13.-Vega Vara, David. El Presidencialismo Mexicano en la modernidad. Ed. Porrúa, México, 1989, pag. 8

Alvaro Obregón.

(1 de diciembre de 1920 a 30 de noviembre de 1924.)

Su carrera política comenzó ocupando la presidencia municipal de Huatabampo Sonora, después como militar en el ejército irregular de la Revolución. En 1914 Carranza lo incorporó a su Estado Mayor, dándole el grado de General de División, hasta entrar a la cartera de Guerra dentro del gabinete de Carranza.

Obregón, por ser de origen militar, solía decir: "Lo que México necesita es una mano de hierro, si se tiene confianza en mí, -- salen sobrando los programas políticos". Opinaba que el país necesitaba un hombre fuerte para que se restaurara el orden. (14)

Puso en práctica algunas reformas sociales para obtener el respaldo de la población, tenía la habilidad de hacer suyos los intereses populares, con el fin de legitimar su poder.

Inició el reparto de tierras, y con ello, la primera reglamentación agraria oficial en cuanto a la dotación y restitución de tierras ejidales.

Al mismo tiempo, llevó una buena relación con los líderes de la CROM, ya que le habían sido de gran ayuda durante su campaña. Su idea fundamental era la de fortalecer el nacionalismo, sintiéndose el guía para lograr tal fin. Intentó reelegirse al término del mandato de Calles, y esa ambición fué lo que lo llevó a la muerte.

14. Riding, Alan. Vecinos Distantes. Ed. Mortiz, México, 1985, pag. 64.

Plutarco Elías Calles.

(1 de diciembre de 1924 a 30 de noviembre de 1928)

Durante la época de Carranza fué ministro de Industria y Comercio y en el gobierno de Obregón fué Secretario de Guerra y - después de Gobernación.

En el momento de su elección expresó: "...quizá por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en la - que la nota dominante es la falta de "caudillos" esto va a permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar de una vez por todas, de la condición histórica de "país de un solo hombre - a la nación de instituciones y leyes." (15)

El anhelo de Calles era la de librar al país de los caudillos y crear una estabilidad social y política, para que fuera dirigida por un Presidente, con bases legales.

Pero por otro lado, en forma contradictoria, solía comentar: la concentración de poder en determinadas circunstancias históricas es beneficiosa porque unifica la acción del gobierno." (16)

Esto último, más que lo primero, fué lo que dirigió su política.

Durante su mandato se propusó la meta de reafirmar el poder y centralizar el poder político del gobierno. Para llevarlo a cabo, le otorgó una serie de privilegios al ejército. "Sin esta primerísima

15. Vega Vara, David. Op. cit. pag. 13

16. Lerner Bertha y Ralsky, Susana. Op. cit. pag. 72

institución, el sistema no podrá ser institucional en lo político. Esta es la fuerza del sistema y a ella se debe la permanencia de la estructura del Estado actual." (17)

Por otro lado, se creó la Junta de Conciliación y Arbitraje, creó los actuales sindicatos y estableció el primer contrato colectivo de trabajo de la industria textil.

Impulsó el crecimiento político del país, ampliando el Presupuesto Federal y creando el primer sistema de impuestos. En esta época, es cuando se comienza a definir al Estado como guardian del crecimiento económico, teniendo cada vez mayor participación.

"La gran novedad del periodo de Calles, fué la ampliación del papel económico del Estado. El régimen porfiriano había intervenido ya en la economía, pero no en un sentido social". (18)

El gobierno comenzó a tener un mayor control de la educación y de las escuelas, con la idea de liberarlas de la influencia de la Iglesia, a la que le mostró una fuerte oposición, dejando como resultado, el movimiento de los cristeros. "Era un fanático anticlerical, cuya interesante trayectoria de maestro socialista a general y rico fascista, se presta a las más divergentes interpretaciones." (19)

17 Vega Vara, David. Op. cit. pag. 15

18. Krauze, Enrique. Plutarco E. Calles. Biografía del poder. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1987. pag. 60

19. Margadant, F, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Ed. Esfinge. México, 1986, pag. 171.

Por último, tuvo la idea de crear un partido nacional para-- fomentar la unidad política y de alguna forma, perpetuarse en el poder. El partido al que nos referimos es el llamado Partido Nacional Revolucionario, lo que actualmente es el PRI.

### 1.3.3.-El Maximato.

Se conoce como periodo del maximato, al que comprende la actuación de los Presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, quienes tuvieron la característica de encontrarse bajo la influencia y dirección de Calles, quien por ser el jefe máximo, se le denominó a este periodo como "maximato".

Ante la muerte de Obregón en 1928, se culpó del atentado a los líderes de la CROM y al mismo Calles, por lo que éste último para desligarse de acusaciones, nombró como Presidente provisional a Emilio Portes Gil, de esta manera, calmó el descontento de los obregonistas.

Durante su mandato, Calles fué nombrado Secretario de Guerra con esta intervención logró que muchas de sus ideas prevalecieran en la conducción política. Fuera de este nombramiento, Portes Gil no realizó ningún otro cambio dentro del gabinete, según decía "para no despertar ambiciones peligrosas".

Al finalizar la etapa interina, el sucesor de Portes Gil fué Pascual Ortiz Rubio. Su escaso conocimiento de las cuestiones políticas lo hicieron más atractivo para Calles.

En este momento ,el PNR (Partido Nacional Revolucionario)había pa-  
sado la prueba para garantizar la sucesión,por lo que Ortíz Rubio  
fué el primer Presidente surgido de lo que actualmente es el PRI.

Por su escasa experiencia,cometió errores como el de des--  
conocer la importancia de la reforma agraria,por otra parte,creó  
la Ley Federal del Trabajo en 1931,pensada en función de atraer-  
capital nacional y extranjero,dejando a un lado las demandas obre-  
ras."Dentro de las complejas funciones de un Presidente de la Re-  
pública,la tarea primordial es,antes que nada,la habilidad de --  
conciliación y la capacidad de proyectar una imagen de firmeza en  
la toma de decisiones y una actitud renovadora o enriquecida en-  
incorporaciones de demandas sociales en comparación a las conduc-  
ciones anteriores."(20)

Además de no entender esto,intentó desligarse de la influ--  
encia de Calles,por lo que tuvo que renunciar en 1932.Calles nom-  
bró al General Abelardo Rodriguez,para complementar el sexenio.

La primera medida adoptada por el nuevo gobierno,fué el es-  
tablecimiento de un salario mínimo a nivel nacional.Por lo demás  
se puede decir que se dedicó a terminar el sexenio en la forma--  
más-estable que fuera posible.

#### 1.3.4.-El Enfasis Popular.

Lázaro Cárdenas del Río.

(1 de diciembre de 1934 a 30 de noviembre de 1940)

20.-Lerner Bertha y Ralsky,Susana.Op.cit.pag.92

Antes de llegar a la presidencia tenía ya una larga trayectoria política: sirvió en el ejército revolucionario bajo las órdenes de Calles, fué gobernador de Michoacán, su Estado natal. A los 35 años, ocupó el puesto de presidente del PNR, a los 38 fué Secretario de Gobernación y posteriormente de Guerra,

Su forma de actuar y de pensar las dió a conocer desde su gira electoral. En todo momento estuvo en contacto con las masas, recorriendo un total de 27609 kilómetros durante los siete meses de su gira electoral. Esto creó un precedente, ya que ningún Presidente posterior ha podido dejar de imitar.

Una vez que fué nombrado jefe del Ejecutivo, no le quedó otra alternativa que formar el gabinete con seguidores de Calles, ya que necesitaba su apoyo para consolidarse en el poder.

Durante el primer año de su mandato procuró fortalecer su imagen popular para conseguir el apoyo de las masas campesinas y obreras. En este momento es cuando comienzan los gobiernos populistas. (21)

Todos los días destinaba un tiempo para escuchar las quejas y necesidades de cualquier ciudadano, ya fuera por medio de teléfono o telégrafo, libres de todo costo. Para inspirar mayor confianza, decidió dejar el Castillo de Chapultepec como residencia oficial y trasladarse a los Pinos.

21. Por populismo se entiende la política de agrupar a las masas, a las clases populares y de manipularlas mediante la satisfacción de sus demandas (tierras, mejor nivel de vida, productos básicos) o por lo menos dar la apariencia, para evitar los estallamientos sociales.

Empezó a demostrar su fuerza al respaldar a los obreros en varias huelgas y después con la expropiación de grandes haciendas. En el aspecto agrario: "A partir de ese momento, cuando Cárdenas se sentía ya seguramente instalado en el gobierno, pleno de su poder, emprendió la más vigorosa acción agraria de los regímenes revolucionarios: más de dieciocho millones de hectáreas repartidas entre cientos de miles de antiguos peones "acasillados", ancestralmente sujetos a la deuda con el patrón de la hacienda". (22)

Con estas medidas, era de esperarse la reacción por parte de Calles, quien públicamente comenzó a desprestigiar a Cárdenas, con el propósito de que este renunciara. Como consecuencia de esto, Cárdenas pudo detectar a todas las personas que le eran desleales y comenzó a destituirlos. En abril de 1936 Cárdenas ordenó que aprehendieran a Calles y a varios de sus ayudantes, expulsándolos del país. Con esto logró que se acrecentara el respeto y la admiración hacia él.

Después de la expulsión de Calles, comenzó con la transformación del PNR, ahora llamado Partido de la Revolución Mexicana (PRM) constituido por cuatro grandes centrales sociales: obrera, campesina, militar y popular.

Con Cárdenas se creó la facultad de el Ejecutivo de nombrar a los ministros de la Suprema Corte y del Tribunal Superior. El poder Judicial dejó de ser un poder independiente.

"El presidencialismo quedó enriquecido con una definitiva institucionalización de su poder y con una jerarquización superior frente a los demás poderes del Estado".(23)

La nota más característica de su sexenio, fué su acentuado - antimperialismo, nacionalizando el sistema ferroviario en 1937 y la expropiación petrolera en 1938: "a las 22 horas de ayer, 18 de marzo, dirigí en Palacio Nacional un mensaje a la Nación, participándole el paso trascendental que dá el Gobierno de México, reivindicando la riqueza petrolera que explotaban empresas extranjeras.

He hablado al pueblo pidiendo su respaldo, no sólo por la - reivindicación de la riqueza petrolera, sino por la dignidad de - México, que pretenden burlar extranjeros que han obtenido grandes beneficios de nuestros recursos naturales, y que abusan considerando ajenos a los problemas del país."(24)

Simultáneamente, se tomaron medidas económicas para estimular el desarrollo industrial nacional, mediante la extensión de impuestos.

Por todo esto, se le ha considerado el autor de las más grandes transformaciones sociales.

23.-Lerner, Bertha y Ralsky, Susana. Op.cit. pag.124

24.Krauze, Enrique. Lázaro Cardenas. Biografía del Poder. Ed. Fondo de cultura económica, México, 1987, pag.156.

### 1.3.5.-Burocratismo Político.

Manuel Avila Camacho.

(1 de diciembre de 1940 a 30 de noviembre de 1946).

Después de la poderosa figura de Cárdenas, cualquier sucesor debía parecer algo incoloro, y este fué el caso especialmente, del decente general Avila Camacho. (25)

"A lo largo de su participación, Avila Camacho no se había - destacado por su visión o dinamismo, sino por su lealtad y responsabilidad y honestidad. Se incorporó a la administración pública - en 1933 con el nombramiento de oficial mayor de la Secretaría de Guerra y Marina; al año siguiente fué promovido a subsecretario y en 1936 a secretario de la misma. En el transcurso de su actividad se había ganado la estimación por ser " hombre sereno, juicioso y un administrador afable y bondadoso, con una hoja de servicios limpia, aunque limitada en la política y de una habilidad excepcional para atraerse la cooperación de la gente que tenía puntos de vista anatógónicos." (26)

A la salida de Cárdenas, la clase privilegiada y empresarial se encontraba descontenta. Con el fin de conciliar intereses, el - gobierno disminuyó el reparto de tierras, con la idea de atraer la confianza de la iniciativa privada y lograr el crecimiento económico.

25. Margadant, Guillermo F. Introducción a la historia del Derecho Mexicano. Ed. Esfinge, México, 1986, pag. 173.

26. Lerner, Bertha y Ralsky, Susana. Op. cit. pag. 153.

En ese momento, México se encontraba con la oportunidad de - extender y vender su producción a los países involucrados en la II Guerra Mundial, por lo que se tuvo como finalidad primordial el progreso industrial. Por esto, se transformó el Departamento del - Trabajo en Secretaría de Estado, como reivindicación a los trabajadores, se expidió la Ley del Seguro Social.

La característica del sexenio de Avila Camacho fué la conciliación, la moderación y la flexibilidad. Por esta actitud e imagen que tuvo durante su mandato fué que se ganó el apodo de "Presidente caballero".

En el transcurso del primer año de su gobierno, emitió tres iniciativas de importancia: la primera fué para retirar al ejército de la política y por lo mismo del PRM; la segunda, fué para extender a seis años el periodo de los gobernadores; y la tercera, - consistió en disponer la inamovilidad del poder Judicial restándole, en cierta medida, la dependencia que tenía con el Ejecutivo.

Por otro lado, aumentó considerablemente el número de la burocracia y por lo mismo el gasto público, transformando algunos - departamentos en Secretarías de Estado.

Se extendió una campaña contra el analfabetismo en 1945 y se permitió por primera vez, a partir de la Revolución, que la Iglesia colaborara en la educación.

Miguel Alemán Valdés.

(1 de diciembre de 1946 a 30 de noviembre de 1952.)

En 1946 al tiempo que publicaron su postulación, le cambiaron el nombre al Partido oficial por el de Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Hasta la elección de Miguel Alemán, todos los jefes de Estado surgidos de la Revolución, habían sido militares, la única excepción había sido Madero.

El hecho de tener en la presidencia a un civil se prestó para demostrar el cambio de mentalidad, debido a la madurez política que había en ese momento.

A finales de los años cuarenta el optimismo que había dejado Avila Camacho fué reemplazado por el descontento de la población, debido a la carestía de los artículos de consumo y por la devaluación de la moneda.

"La mayoría de los historiadores consideran que Alemán fué el arquitecto del México moderno. Una serie de fenómenos que siguen dando forma al país hoy día - industrialización masiva, urbanización caótica, elevadas tasas de crecimiento económico, nacimiento de una clase media muy consumista y desatención a los problemas sociales". (27)

"Esto provocó a su vez dentro del gobierno, una actitud de inseguridad e inestabilidad, propiciando la creación de cuerpos policíacos especiales de vigilancia para combatir las manifestaciones hostiles contra funcionarios, factor que aumentó todavía más - 27. Riding, Alan. Op. cit, pag. 73.

la desestimación pública por la actividad gubernamental".(28)

En el sexenio de Alemán, se fortaleció la relación con los Estados Unidos, se pidieron fuertes cantidades de dinero por concepto de empréstitos y a cambio, se admitió la participación de inversionistas extranjeros dentro de la economía nacional.

En 1948 se presentó la mayor crisis económica y política del sexenio, por la devaluación del peso.

El desprestigio cayó, más que en el Presidente, sobre sus colaboradores, se hablaba de la falta de capacidad y honestidad de los funcionarios públicos. Sin embargo, en 1950 la situación comenzó a mejorar como consecuencia indirecta de la guerra de Corea. Las exportaciones comenzaron a elevarse rápidamente por la demanda de los Estados Unidos.

La última obra de Alemán fue la inauguración de la ciudad Universitaria el 9 de agosto de 1952.

Adolfo Ruiz Cortinez

(1 de diciembre de 1952 a 30 de noviembre de 1958).

"La lealtad mostrada por Ruiz Cortinez en los diferentes -- cargos institucionales que ocupa es lo que le permite contar con el apoyo de todos los expresidentes. Cabe, en este sentido, recordar su trayectoria política. En el gobierno de Cárdenas funge como Oficial Mayor en el Departamento del Distrito Federal, en el de Avi  
28. Lerner, Bertha y Ralsky, Susana. Op. cit., pag. 225.

la Camacho como Tesorero de la campaña presidencial y en el de Alemán como Secretario de Gobernación." (29)

Como primera tarea durante su sexenio, fué la de combatir la inflación, reduce el crecimiento del gasto público que se había -- producido como consecuencia del afán desarrollista de Miguel Alemán y, por lo mismo, se vé en la necesidad de devaluar la moneda.

Lo que llegó a caracterizar a este sexenio, fué el otorgamiento del voto a la mujer el 2 de diciembre de 1952.

Dentro del ámbito agrario, creó la Procuraduría de Asuntos--- Agrarios y la Confederación Nacional Campesina.

Adolfo López Matéos.

( 1 de diciembre de 1958 a 30 de noviembre de 1964 ).

Surgido de la Secretaría del Trabajo, enfrentó en el inicio-- de su mandato, una crisis que se dió como resultado de los proble-- mas que generó el desarrollo económico de las últimas décadas.

El país había logrado una expansión agrícola e industrial muy superior a la de otros países en vías de desarrollo, pero que a su vez, trajo como consecuencia una desigual distribución del ingre-- so.

En 1959 se presenta un conflicto entre trabajadores ferroca-- rrileros, entre sus demandas se encontraba la representación real  
29. Lerner, Bertha y Ralsky, Susana. Op. cit. pag. 260.

de los intereses obreros de los sindicatos y el manejo honesto de los fondos. López Mateos recurrió al ejército para acabar con la huelga encarcelando a sus líderes.

"La represión a los grupos reformistas sindicales revela - una realidad esencial del régimen de López Mateos: la de que la expectativa de que iba a ser un gobierno que alentara la participación y movilización popular, fué creada estratégicamente para - ampliar el apoyo al nuevo presidente... la reiterada frustración es una de las razones esenciales de las explosiones sociales" (30).

Se crea la ley del reparto de utilidades, también interviene en las reformas del artículo 123 constitucional, referentes a la reinstalación del trabajador injustamente despedido y la protección al trabajo de mujeres y menores de edad.

Aceleró la distribución de parcelas a los campesinos, repartiéndole casi tanta tierra como lo hizo Cárdenas. "Con López Mateos se inicia la larga etapa de estabilidad monetaria. Los precios se mantenían sin aumentos considerables y los salarios se revisaban hacia la alza. Hubo aumentos en casi todas las ramas de la producción, y en la preocupación presidencial por superar la marca de - Lázaro Cardenas, se intensificó el reparto agrario hasta llegar, - entre nuevas dotaciones por ocupación de antiguos latifundios y confirmaciones de posesiones de hecho, a poco más de 16 millones de hectáreas." (31)

30. Lerner, Bertha y Ralsky, Susana, Op. cit. pag. 331.  
31. Del Río, Salvador. Op. cit. pag. 261.

"pero su obsesión principal era la política exterior y fue el primer Presidente mexicano que viajara mucho al extranjero.- Se negó a unirse a otros países de America Latina para romper relaciones con el nuevo gobierno revolucionario de Cuba, demostrando así la independencia de México de Washintong."(32)

A pesar de buscar esa autonomía para con los Estados Unidos, se cuidó también de no traspasar los límites de tolerancia de -- dicho país, para no afectar nuestra economía.

Se preocupó por que la población de menores recursos tuviera una educación y para lograrlo, estableció la publicación del libro de texto gratuito.

En la última parte de su sexenio, creó una apertura para la oposición, permitiendo la creación de diputados de partido, ya que en esa época el personal político que ocupaba los puestos de elección popular y los cargos de nominación provenían, casi exclusivamente, del partido oficial.

Gustavo Díaz Ordaz.

(1 de diciembre de 1964 a 30 de noviembre de 1970).

Surgido de la Secretaría de Gobernación, el nuevo Presidente se propone el desarrollo económico de el país, a costa de un control político represivo.

32. Riding, Alan. Op. cit. pag. 75

Es en este sexenio cuando más evidentemente se practica el autoritarismo, teniendo preferencia por los métodos fascistas.

Comenzaron los conflictos con los médicos y estudiantes, ya que no estaban de acuerdo con la represión que mostraba el gobierno. El movimiento de los estudiantes fué suspendido en forma violenta el 2 de octubre de 1968: "El origen del problema del 68 fué estudiantil. En nuestro país, donde la población mayoritaria es joven, no puede desdeñarse cualquier conflicto que surga de este sector, fundamental en la vida de México. Así, al inicio del problema no se le dió importancia y cuando se le dejó crecer, se trató de resolver recurriendo a la violencia y generando un descontento popular que sólo fué frenado con la represión... El sector mayoritario del país está en deuda con los caídos en 68 y les debemos un reconocimiento perenne." (33)

Por otra parte, la inclinación de Díaz Ordaz hacia empresarios e inversionistas extranjeros, afectó a los empresarios nacionales de empresas medianas y pequeñas, que no pudieron competir.

A diferencia de López Matéos, Díaz Ordaz no tuvo que afrontar conflictos obreros, por una parte, se les dió concesiones económicas y por la otra, conociendo la política del gobierno, no querían correr riesgos.

En el aspecto agrícola, se siguieron repartiendo tierras a los campesinos, aunque la condición de vida en el campo también se

terioró, lo que trajo como consecuencia que se intensificara la migración de los campesinos a las ciudades.

"A partir de 1970 a surgido un México diferente. Este también está profundamente arraigado en el pasado, si bien muchos de los rasgos dominantes del México contemporáneo hayan aparecido a partir de entonces: un sistema político más liberal, el aumento de poder de los tecnócratas, una deuda externa creciente, descubrimiento de enormes depósitos de petróleo, un enorme aumento del gasto público, y de la corrupción, ciclos desestabilizadores de auge y --recesión, una clase media intranquila y una política exterior activista." (34)

Luis Echeverría Alvarez.

( 1 de diciembre de 1970 a 30 de noviembre de 1976 ).

Como se ha podido observar, a lo largo de las sucesiones presidenciales, a partir de la Revolución, se acostumbra elegir candidatos con rasgos, no solamente distintos a los de su antecesor, --- sino totalmente opuestos y este fué también, el caso de Díaz Ordaz y Echeverría.

Fué un sexenio que se distinguió, más que ningún otro, por --- comenzar con buenos propósitos y finalizar con una crisis más grave que la del sexenio anterior.

Durante los primeros tres años de su sexenio, Luis Echeverría

comenzó por darle importancia a las demandas de los jóvenes, incluyendo los dentro de su gabinete y comenzando así, con la llamada "tecnocracia". Esto quiere decir, que para lograr una mayor eficacia dentro del gobierno, se sustituyen a los políticos tradicionales por una nueva generación de técnicos.

Dentro del aspecto económico, crea la Ley de transferencia de tecnología para motivar las exportaciones, aunque también se implanta una nueva restricción de la economía que queda en manos del Estado.

Fué el Presidente, que al menos formalmente, intentó diluir el sistema presidencialista a través de dos medios: el primero es hacer que los Secretarios comparezcan en las Cámaras dando a conocer los proyectos de las Secretarías que representan, y el segundo, consiste en fortalecer a los partidos de oposición, permitiéndoles un espacio en la televisión y el derecho de estar representados en la Comisión Federal Electoral. Ninguna de estas dos iniciativas logró su propósito porque no llegaron a solucionar el fondo del problema.

En 1976, después de varios prestamos del extranjero con el fin de financiar el gasto público, se tuvo como consecuencia, la primera devaluación de la moneda a partir de 1954. Con esto se tambaleó una vez más, la confianza en el sistema.

José López Portillo.

(1 de diciembre de 1976 a 30 de noviembre de 1982).

Su principal tarea al comenzar su sexenio, fué la de restablecer la confianza perdida en el gobierno.

Le fué de gran ayuda, para lograr este fin, el auge petrolero, según sus palabras: "nuestro actual problema es el de administrar nuestra riqueza". Sin embargo, por su escasa experiencia política, tuvo tres grandes fallas: "una inflación cada vez más acentuada, un crecimiento inquietante de la deuda pública exterior y una dependencia casi excesiva del petróleo." (35)

La deuda externa creció durante su mandato de 20 000'000,000 millones de dolares a 80 000'000,000 millones, sin que existiera oposición por parte de el Congreso, lo que nos convirtió en el país más endeudado del mundo.

Por lo que respecta a la política internacional: "en octubre de 1981, López Portillo lograba reunir a los jefes de Estado o de gobierno de 22 países en la llamada reunión para el diálogo-- Norte-Sur, durante la cual, los países subdesarrollados plantearon la necesidad del inicio de negociaciones globales con las grandes potencias para el establecimiento de relaciones comerciales más justas y no basadas únicamente en convenios bilaterales." (36)

Su último informe de gobierno, incluyó un decreto de suma importancia: la nacionalización de la Banca, culpando a los extranjeros de la fuga de capitales que se había producido como consecuencia de las continuas devaluaciones de la moneda.

35. Margadant, Guillermo. Op. cit, pag. 175

36. Del Río, Salvador. Op. cit, pag. 296

"Un país, se ha visto, con los recursos suficientes para superar las dificultades, agobiado por la inflación mundial, por las altas tasas de interés, con las armas de la histórica nacionalización de la banca y el control de cambios, el que deja López Portillo a su sucesor". (37)

Miguel de la Madrid Hurtado.

(1 de diciembre de 1982 a 30 de noviembre de 1988).

"Subdirector de Crédito de la Secretaría de Hacienda, subdirector de Finanzas de Petróleos Mexicanos, director de Crédito, subsecretario de Hacienda y finalmente Secretario de Programación y Presupuesto en los tres últimos años de gobierno de López Portillo, cargo que lo perfila a la candidatura de la Presidencia." (37).

"En cierto sentido, De la Madrid era el hombre adecuado para el puesto de Presidente, dado que era el primer mexicano que llegaba al cargo con sólidos antecedentes económicos." (38)

En el inicio de su sexenio comenzó con la campaña en contra de la corrupción, mal que venía atacando al país desde muchos años atrás, creando para tal propósito la Contraloría General de la Federación.

A de la Madrid le tocó enfrentar la crisis más grave del -

37. Del Río, Salvador. Op. cit, pag. 300.

38. Riding, Alan. Op. cit, pag. 83.

México pos-revolucionario, por lo que su actividad se centró en - evitar el derroche de dinero llamando a la austeridad, ya no con el objeto de llevar al país a un mejor nivel de crecimiento, --- sino para evitar que siguiera callendo. Empezó de inmediato a recortar el gasto público, a controlar las importaciones, reducir -- subsidios, y aumentar el precio de algunos servicios públicos.

Su aportación final fué el llamado Pacto de Solidaridad -- Económica, como mecanismo de freno a la inflación.

Carlos Salinas de Gortari.

(1 de diciembre de 1988 a 30 de noviembre de 1994).

Poco se puede decir de la actividad que se ha presentado - en este sexenio que sólo tiene dos años de empezado.

Salinas de Gortari, surgido de la Secretaría de Programación y Presupuesto, está llevando a cabo una nueva política: se estan-remediando de una u otra forma, los errores del pasado. Como ejemplo de esto último está la venta de empresas del Estado, de las Instituciones Nacionales de Crédito, reducción del gasto público, renovación del partido oficial, mayor libertad de expresión y- finalmente, una mayor atención a las clases desprotegidas mediante el Programa Nacional de Solidaridad.

Salinas de Gortari está consiente de que de no crear un -- cambio dentro de la forma de gobernar, puede, dentro de los próximos a os, llegar a ser el fin del sistema presidencialista y del PRI.

## CAPITULO II

## ORGANIZACION DEL EJECUTIVO.

## 2.1.-El Ejecutivo Unipersonal.

El poder Ejecutivo puede depositarse constitucionalmente en una sola persona o en varias. Casi todas las leyes fundamentales de los países europeos y americanos han estatuido lo primero.

El artículo 80 de nuestra actual Constitución establece: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados -- Unidos Mexicanos".

Jorge Carpizo hace un comentario sobre la expresión de "Supremo": "La expresión de Supremo poder ejecutivo es una reminiscencia de otras épocas en que se acostumbró calificar de supremos a los poderes... lo único curioso es que actualmente sólo se hace énfasis en dicho adjetivo respecto al poder ejecutivo, habiendo desaparecido en lo referente al poder legislativo, pero -- subsistiendo en la expresión suprema corte de justicia." (39)

Cuando las asambleas dedicadas a organizar al Ejecutivo dentro de la Constitución, han optado por el sistema unipersonal, ha sido en vista de consideraciones prácticas, tomando en cuenta que

39. Carpizo, Jorge. Op. cit, pag. 45.

en manos de una sola persona adquiere la energía indispensable en los actos de gobierno y administración.

Debe tomarse en cuenta, como ya se dijo anteriormente, que los Secretarios de Estado son auxiliares de el Ejecutivo, pero no forman parte de el. El único depositario del poder Ejecutivo es el -- Presidente de la República.

El ciudadano que gobierne al país debe contar con la simpatía de el pueblo, debe ser un hombre de carácter, capaz de imprimir vitalidad a los actos de gobierno y administración, además debe tener las cualidades morales que garanticen a la nación que abandonará el poder pacíficamente y sin llevarse nada que no le pertenezca.

El Presidente debe contar con la fuerza necesaria para someter al orden a la población, así como a los otros poderes sin llegar a tomar medidas drásticas. Debe estar pendiente de la opinión pública para atenderla y de esta manera estar consciente de las necesidades reales de la población.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta, que es difícil gobernar a un país como el nuestro, poco preparado en el aspecto político, compuesto de personas dispuestas a la insubordinación, teniendo que sujetar tantas pasiones y desacuerdos que despierta el régimen y en especial, la figura de el Presidente en turno.

## 2.2.-Elección de el Presidente.

El artículo 81 de la Constitución establece: "La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral".

Se llama elección directa a aquella donde el Presidente es elegido por medio de la expresión de voluntad del pueblo a través del voto. El ciudadano expresa en forma personal (individual) su voluntad para la designación del representante popular, lo que es el caso de nuestro país. La Constitución es bastante clara en este aspecto, y nos remite a la legislación secundaria (Ley Electoral, hoy denominada Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales).

La elección indirecta es aquella donde el Congreso es el encargado de elegir al representante de el Estado.

En vista de la supremacía que de hecho puede adquirir el Ejecutivo, es indispensable que los ciudadanos intervengan directamente para elegir a su titular, evitando que se haga cargo del poder una persona que no satisfaga las aspiraciones de los miembros de la comunidad.

Jorge Carpizo declara al respecto: "El único peligro que podría tener la elección directa es que se propiciaran múltiples candidaturas a la presidencia y que alguien saliera electo presidente contando con un porcentaje pequeño de votos. Creemos que este problema no nos debe preocupar; quizá lo único que se podría proponer es que el Presidente se debe elegir por un porcentaje mínimo que podría ser del 50% y en caso de que ninguno de los --

candidatos lograra dicho porcentaje, se procedería a una segunda vuelta entre los dos que hubieran logrado los porcentajes más altos tal y como ya ocurre en diversos países." (40)

Esta solución se pudo haber aplicado en las últimas elecciones presidenciales, ya que por primera vez en muchos años, se obtuvo una votación muy cerrada entre el PAN, PRD y PRI, afirmando cada uno de ellos que había ganado las elecciones, por lo que se pudo haber hecho una segunda votación, excluyendo a los otros -- partidos y tomando a los dos que tuvieron el mayor número de votos, para que así el Presidente que resultara electo presente un alto porcentaje de votación.

### 2.3.-Requisitos para ser Presidente.

Los requisitos para poder ser Presidente los marca la Constitución Política en su artículo 82:

"Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de ningún

culto;

V.No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI.No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algun Estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y

VII.No estar comprendido dentro de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83."

Haciendo un análisis de cada una de las fracciones antes -- mencionadas, podemos decir, que la razón de exigir la ciudadanía -- mexicana se relaciona con el artículo 35 constitucional fracción II, donde se expresa que es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para los cargos de elección popular.

Es totalmente justificada la condición de que el Presidente sea mexicano por nacimiento, porque la dirección del país no puede estar en manos de una persona que pudiera tener lazos con algun otro país, ya sea por él mismo o por sus padres.

Hay autores como Tena Ramirez y Burgoa, quienes no coinciden en la última parte de la fracción primera: "sólo un nacionalismo exesivo, que en general no admiten las Constituciones de otros -- países, puede explicar la exigencia de que los padres del Jefe -- del Ejecutivo sean mexicanos por nacimiento y no por naturalización". (41)

"Al exigirse por el artículo 82 que los padres de el Presidente sean también mexicanos por nacimiento, se merma la nacionalidad mexicana de aquel y se le impide, como ciudadano, cumplir con la referida obligación constitucional, quebrantándose la igualdad que debe haber entre todos los ciudadanos respecto a sus derechos y prerrogativas cívicas y políticas al evitarse, mediante el mencionado requisito, que los mexicanos por nacimiento, por el solo hecho de que los padres no lo sean, puedan aspirar al desempeño de la presidencia, lo que se antoja injusto."(42)

En nuestra opinión, este requisito no debe ser suprimido ya que hasta ahora no ha sido obstáculo para la sucesión de cada -- seis años, además de que todas las precauciones que se puedan tomar con respecto a la persona de el Presidente son pocas, evitando también, que exista un conflicto de intereses entre el país de origen con el de sus padres.

Esto último también lo expresa Daniel Moreno: "La historia nacional ha demostrado que entre los hijos de extranjeros, así sean solo de uno de ellos, existe indudable proclividad hacia el país de origen de los padres."(43)

En la segunda fracción se exige una edad en la cual la Constitución supone que la persona a alcanzado una madurez de criterio. Es la edad máxima que se llega a requerir junto con la de los

42. Burgoa, Ignacio. Op. cit. pag. 761

43. Moreno Díaz, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. UNAM, México 1970, pag. 387.

Ministros de la Suprema Corte.

la fracción tercera obedece a que la persona que va a ocupar la presidencia debe tener conocimiento de la realidad social económica y política que ha tenido el país durante el último año.

Este periodo es corto, comparándolo con el que se les exige a los Ministros de la Suprema Corte, que es de cinco años de permanencia en el país antes de el día de la elección (art. 95 fracción V Constitucional).

No pensamos que el cargo de Ministro sea más importante que el de Presidente, en todo caso, según la teoría de la división de poderes, el Presidente de la Suprema Corte debe contar con la misma jerarquía y por lo mismo, deben tener exigencias similares.

Durante nuestra historia se presentó el caso de el Presidente Ortiz Rubio, quien antes de ser Presidente fué embajador de Mexico en Brasil, por lo que no se cumplió con el requisito que marca la Constitución. Se dió como justificación la teoría de la -- extraterritorialidad, según la cual, las embajadas son una extensión del territorio mexicano. Martínez de la Serna expresa: "En la actualidad la política mexicana está cumpliendo en exeso dicha fracción, pues interpreta que el candidato del sistema, no debe salir de el país ni siquiera un día, lo cual es absurdo". (44)

La disposición que establece la fracción IV, tiene su origen en las leyes de Reforma expedidas por Juárez en 1857, estableciendo 44. Martínez de la Serna, Juan. Op. cit. pag. 210.

dose en la Ley Suprema a partir de 1873.

Esta prohibición también se encuentra en el noveno párrafo del artículo 130 de la Constitución, en el que se ordena que los ministros de los cultos no tienen voto activo ni pasivo.

Las fracciones V y VI, tienen por objeto garantizar la imparcialidad de la elección, impidiendo que dichos funcionarios puedan hacer uso del puesto que ocupan, para que haya una decisión a su favor.

Al hablar de elección, se entiende que los Presidentes interinos, provisionales o sustitutos, no entran en ese supuesto. Con este criterio fueron designados Emilio Portes Gil y Abelardo L. Rodríguez, quienes eran Secretarios de Estado hasta unos días antes de su nombramiento.

Por último, la fracción VII se refiere al principio de no --reelección, que se tratará con mayor amplitud en el siguiente subcapítulo.

#### 2.4.-Periodo Presidencial y Principio de no reelección.

"El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre y durará en el seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso -- y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto." Así lo establece el artículo 83 de la Constitución.

El original artículo 83 indicaba que la duración del cargo presidencial era de cuatro años, fué el Presidente Calles quien lo amplió dos años más, expresando que era muy poco tiempo para realizar sus funciones, además de que los lapsos de agitación electoral no debían ser tan cercanos.

Por lo que respecta al principio de no reelección este, más que un fundamento jurídico, tiene un fundamento histórico que -- explica su existencia. Por lo que se relatarán algunos de los -- cambios más importantes que se han dado a lo largo de la historia.

La Constitución de 1857 permitía la reelección indefinida del Presidente de la República. Díaz promulgó su Plan de Tuxtepec que contenía el principio de no reelección, ya que Juárez -- se había reelegido desde 1857 hasta su muerte en 1872, Lerdo de Tejada intentó hacer lo mismo, pero Díaz, con el mencionado Plan, se lo impidió.

Cuando Porfirio Díaz tomó la presidencia reformó la Constitución expresando que el Presidente no podrá ser electo para el periodo inmediato, después de este periodo sí se permitía la reelección.

En 1884 Díaz regresó al poder y después se reeligió invariablemente hasta 1911.

Al triunfo de la Revolución antirreeleccionista, Venustiano Carranza consignó en la Constitución de 1917 el principio de no reelección, en estos términos: "El Presidente entrará a ejercer su

encargo el 1 de diciembre, durará en el cuatro años y nunca podrá ser reelecto."

El precepto era categórico, de haberse respetado habríamos dado un paso adelante, pero no fué así.

El artículo 83 fué reformado el 15 de enero de 1927, quedando de esta manera: "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre del año en que se celebre la elección. No podrá -- ser reelecto para el periodo inmediato. Pasado este, podrá desempeñar nuevamente el cargo de Presidente sólo por un periodo más. Terminado el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente -- incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de Presidente en cualquier tiempo"

Una nueva modificación en 1927 vino a poner las cosas peor de lo que estaban, decía: "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre, durará en el seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato.

De tal manera, que le era suficiente a un Jefe de Estado dejar pasar seis años más para perpetuarse en el poder.

Actualmente, tal como lo expresa el artículo 83, en ningún -- caso y por ningún motivo se puede dar lugar a una reelección presidencial, aunque vaya en contra de los principios democráticos. Su existencia es fundamental, ya que por todos es conocido el fenómeno de que las personas que han llegado a la presidencia, toman un poder inmenso, para ellos todo es posible y si existe alguna ley o la propia Constitución que se los impida, basta con --

modificarla. Una vez que pasan los seis años de su sexenio, vuelven a ser un ciudadano más, con los mismos derechos y prerrogativas que los demás. Por esto no sería raro que algún Presidente en el futuro, quisiera conservar ese poder al que se ha acostumbrado y pretendiera hacer una nueva reforma a la Constitución, tal como ya se ha hecho antes.

"Las barreras levantadas por la Constitución para impedir la permanencia indefinida en el poder, son buenas sólo para aquellos Presidentes que por carecer de fuerza bastante o por convicción, no son capaces de alcanzar la reforma de la Constitución.-- Por eso es relativa y limitada la eficacia del principio designado en la Ley Suprema." (45)

#### 2.5.-Formas de reemplazar al Presidente.

En la Sesión Ordinaria del 18 de enero de 1917, se presentó el proyecto del artículo 84 en los términos siguientes:

"En caso de falta absoluta del Presidente de la República, si dicha falta tuviere lugar estando en sesiones el Congreso de la Unión, éste se constituirá en Colegio Electoral y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, al ciudadano que deba sustituirlo durante el periodo -

que le faltare.

"Si la falta del Presidente de la República ocurriere no estando reunido el Congreso, la Comisión Permanente designará un -- Presidente provisional, el que durará en el ejercicio del poder ejecutivo hasta que el Congreso se reuna y haga la elección correspondiente, la que podrá caer en la persona designada como -- Presidente provisional.

"La Comisión Permanente convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión con el solo objeto de que este haga la designación de un Presidente interino."

Este proyecto produjo un debate. Un grupo de diputados apoyaba el siguiente criterio: consideraban que el Ejecutivo debía ser bastante fuerte y no debía tener oposición por parte de el -- Congreso; menospreciaban al Legislativo como Organó de equilibrio por lo que eran partidarios de la sumisión del Legislativo al Ejecutivo. Alegaban que era antidemocrático permitir que el Congreso nombrara al Presidente, en especial si la falta de éste ocurría en los primeros meses de su encargo. (46)

Por otra parte, el diputado Hilario Medina explicó que el -- Congreso podía elegir al Presidente, ya que representaba la voluntad popular. Al terminar su discurso tomó la palabra otra persona (no identificada) e hizo notar que el artículo 84 dice que podrá elegirse como Presidente Constitucional al ciudadano que sea --

46. Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917. México, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia., 1960.

Presidente provisional o interino, mientras que el artículo 83 -- claramente expresa que "el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente... con carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

Con base en esto, se aprobó el artículo por unanimidad (168 - votos) el 27 de enero de 1917. El texto del artículo aprobado es el siguiente:

"En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere reunido, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutino secreto, y por mayoría absoluta de votos, un Presidente, el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales, procurando que la fecha señalada para este caso coincida en lo posible - con la fecha de las próximas elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

"Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego, un Presidente provisional, quien convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que a su vez -- expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los mismos términos del párrafo anterior.

"Cuando la falta del Presidente ocurriere en los dos últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encon-

trase en sesiones, elegirá al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para que se erija - en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

"El Presidente provisional podrá ser electo por el Congreso como sustituto.

"El ciudadano que hubiese sido designado Presidente provisional para convocar a elecciones, en el caso de falta del Presidente en los dos primeros años del periodo respectivo, no podrá ser electo en las elecciones que se celebren con motivo de la falta de Presidente, para cubrir la cual fué designado."

Este artículo fué reformado en dos ocasiones: la primera en el periodo de Alvaro Obregón, el 24 de noviembre de 1923, modificó el segundo párrafo, que quedó en los términos del texto vigente. La segunda reforma se publicó el 29 de abril de 1933; el texto reformado es el vigente. (47)

El artículo 84 deriva de los antecedentes históricos del siglo pasado, cuando incluso Juárez, siendo Presidente de la Suprema Corte de Justicia, se incorporó al cargo de Presidente. Anteriormente se tuvo, durante muchos años, la figura de la vicepresidencia.

La razón por la que aparecen las diferentes denominaciones para el sustituto del Presidente se originó en las inquietudes -

47. Diario de los Debates del Congreso Constituyente., artículo 84 constitucional, op.cit. pag. 354-355.

de los Constituyentes acerca de el momento en que ocurriera la falta. Como hemos visto anteriormente, la elaboración de los sistemas para reemplazar al Presidente fué motivo de fuertes controversias.

## 2.6.-La renuncia del Presidente.

No queda al arbitrio del Presidente abandonar el poder cuando le plazca. Si así fuera, ante el inminente peligro por el que el país pudiera atravesar en determinado momento, un titular del Ejecutivo que no se encuentre consciente de su responsabilidad, renunciaría dejando en graves problemas al país.

Si es requisito que el Presidente proteste ante el Congreso, al tomar posesión de su cargo, cumplir con la Constitución es -- igualmente requisito que al pretender abandonar el poder presente su renuncia ante el mismo Congreso, a fin de que sea él quien califique de justificadas o no las causas del Presidente para dejar su cargo, aceptando a no la renuncia presentada.

Las causas que motivan la renuncia del Jefe del Ejecutivo -- deben ser graves. Desde un punto de vista práctico, a la nación no le convendría verse envuelta en una constante agitación política en vista de las continuas renunciaciones de los Presidentes, que encontrándose frente a serios problemas, se atemorizara, dando media -- vuelta ante los obstáculos de el momento.

Durante la historia de los Presidentes pos-revolucionarios

sólo ha habido una renuncia: la de el Presidente Pascual Ortiz Rubio.

El motivo de la renuncia fueron las desaveniencias que tuvo con el Presidente Calles, así como la escasa aceptación popular. El mismo lo expresó así: "Salgo con las manos limpias de sangre y dinero, y prefiero irme y no quedarme aquí sostenido por las bayonetas del Ejército mexicano." (48)

Por esto mismo, consideramos necesario que todo candidato a la presidencia, antes de ocupar el cargo, debe someterse a una serie de exámenes psicológicos, para de esta manera saber hasta que punto son capaces de resistir la presión y si tienen el perfil psicológico adecuado para tan importante cargo.

No puede el Presidente salir de el territorio nacional sin el permiso de el Congreso. Es natural y conveniente que así sea, ya que el ciudadano que tiene en sus manos la dirección de el gobierno, debe estar pendiente de los problemas nacionales para darles solución. Es claro que tenga que permanecer dentro de el país, siendo lícito que salga excepcionalmente.

No existe dentro de la Constitución algun precepto que se refiera a alguna medida que se pudiera tomar en contra de el Presidente, que no obstante habersele negado su renuncia o el permiso para ausentarse del territorio nacional, se separe de el cargo o abandone el país.

El caso no está previsto, a no ser que se considere cualquier

ra de estas acciones como traición a la patria. Nos parece que debería existir un artículo que se refiriera a este punto dado el importante papel que el Presidente desempeña.

Los artículos 86 y 88 únicamente expresan: "El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia."

"El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso."

## CAPITULO III

## FACULTADES DE EL PRESIDENTE.

Al mencionar las atribuciones con las que cuenta el Presidente en México, es indispensable no limitarse a mencionar las que -- señala la Constitución. La fuerza del Ejecutivo proviene, según Jorge Carpizo, de tres grandes fuentes:

- a) de la Constitución.
- b) de las leyes ordinarias y
- c) del sistema político. (49)

## 3.1.-Facultades provenientes de la Constitución.

El artículo 89 fracción primera de la Constitución establece: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida en Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Esta facultad contiene tres aspectos: primero, la promulgación de las leyes; segundo, su ejecución; y, tercero, la provisión en la esfera administrativa a su exacta observancia, es decir, la facultad - reglamentaria.

El objeto de la promulgación es comprobar la existencia de --

una ley, que se hayan seguido todos los requisitos que la Constitución impone al Poder Legislativo para crear la Legislación. Por medio de la promulgación se autentifica la existencia de una ley.

Se ha discutido si la actividad de la promulgación corresponde a la función administrativa o legislativa.

Tena Ramirez sostiene que la promulgación de las leyes se encuentra dentro de la función administrativa, porque la expedición de la ley concluye totalmente con la aprobación que de ella hacen las Cámaras. Cuando el Ejecutivo interviene promulgándola, lo único que hace es dar por comprobada la existencia de la ley, implicando implícitamente que se han realizado todos los trámites que la Constitución establece. (50)

Como consecuencia, el Presidente está obligado a promulgar la ley, aun en el caso de que sea anticonstitucional, ya que la Suprema Corte es la única que puede declarar su anticonstitucionalidad. El Presidente sólo puede negarse a promulgarla en el caso de que para su elaboración no se hayan cumplido todos los requisitos que la Constitución establece.

"El Presidente de la República tiene obligación, conforme a los incisos A y C del artículo 72 de la Constitución, de promulgar la ley que ha sido aprobada por las Cámaras si no tuviere observaciones que hacer al serle sometida para su examen, o si después de haberlas hecho, por juzgar inconveniente o inconstitucio

nal dicho proyecto de ley,este último fuera confirmado nuevamente por las dos terceras partes del número total de votos de las Cámaras Colegisladoras,pues en estas condiciones el Presidente ya no tiene ninguna función Legislativa por haber agotado su derecho de veto.(51)

Duguit opina lo contrario:"La promulgación es el complemento indispensable de la ley;en tanto que no hay promulgación no hay, propiamente hablando,ley,porque una ley no promulgada,aunque votada por las dos Cámaras,no está sujeta a la aplicación de los tribunales ni se impone al respeto de los ciudadanos.(52)

En nuestra opinión,la promulgación de las leyes forma parte de la función administrativa,puesto que la ley debe estar completamente elaborada para que pueda proceder la promulgación.

La siguiente fase es la de publicación de la ley,que se refiere al hecho material que sirve para poner en conocimiento de la población que una ley ha entrado en vigor,notificando desde que fecha o desde que momento le es aplicable y comienza a surtir sus efectos jurídicos.

Por último,se presenta la ejecución,que tal como lo indica la palabra es "llevar a la práctica o realizar esa misma ley"lo que quiere decir,que una vez que la ley sea vigente y se haya publicado,se debe aplicar al caso concreto,aplicando sanciones para los remisos.

51.Lanz Duret,Miguel.Derecho Constitucional Mexicano.Compania editorial Continental.México,1972,pag.249.

52.Duguit,citado por Tena Ramirez,Felipe,Op.cit.pag.433.

El tercer punto de la fracción mencionada se refiere a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, que por su importancia se le dedicará un subtítulo aparte.

### 3.1.1.-Facultad Reglamentaria.

El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas - de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.(53)

Desglosando dicha definición, se puede apreciar que el Reglamento cuenta con características semejantes a las de la Ley, por lo que se podría caer en confusiones, siendo que ambos ordenamientos son totalmente distintos, tal como lo muestran sus diferencias:

1. En cuanto a su origen, la Ley es producto del Poder Legislativo y el Reglamento del Poder Ejecutivo.
2. En cuanto a su existencia, la Ley existe y tiene plena validez sin necesidad del Reglamento, este requiere, salvo excepciones expresas, de la existencia de la Ley.
3. En cuanto a su vigencia, la Ley es obligatoria mientras no se abroge, el Reglamento no puede existir al desaparecer la Ley.

4. En cuanto a su contenido, la Ley tiene una materia reservada - que sólo ella puede regular, el Reglamento no puede ir más allá - de lo que la Ley establece. (54)

La Suprema Corte también ha definido cuales son las diferencias que existen entre la ley y el reglamento: "Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo puede expedir disposiciones generales y abstractas que tiene por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, pero sólo en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley y es una forma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que parece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de manera general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos. (55)

Hay quienes consideran que el Ejecutivo posee la facultad--

54. Delgadillo, Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Eimusa. México, 1986, pag. 65.

55. Tesis jurisprudencial 890 publicada en el apéndice 1975, Segun da Sala, Tesis 512.

reglamentaria por un acto de delegación que le otorgó el poder - Legislativo, esto es inexacto y así lo explica Gabino Fraga: "Dentro de la práctica constitucional de nuestro país, es cierto que el Ejecutivo a veces expide disposiciones de carácter general - por virtud de delegación de facultades legislativas; pero en este caso se trata de facultades delegadas no de la facultad reglamentaria que es una función normal que al poder Ejecutivo confiere directamente la Constitución." (56)

Por esto mismo, el Presidente sólo puede crear reglamentos - de leyes con contenido administrativo.

El objeto de los reglamentos es el de aclarar o completar - la ley sin sobrepasarla ni contradecirla. Esto dá origen a los -- reglamentos heterónomos, que son los que necesitan para su existencia de una ley previa; pero existen otro tipo de reglamentos-- que son los llamados autónomos, es decir, que no derivan de alguna ley, tienen existencia por sí mismos. Tal es el caso del reglamento de policía y buen gobierno, del que habla el artículo 21 constitucional: "Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas."

3.1.2.-Facultad de nombramiento y remoción.

56. Fraga, Gabino. Op. cit. pag. 108.

La facultad de nombramiento que tiene el Presidente de la República, se puede clasificar en tres grupos:

a) Nombramientos libres.

son para los siguientes funcionarios:

\_ Secretarios de Estado.

\_ Procurador General de la República.

\_ Jefe del Departamento del Distrito Federal.

\_ Procurador de Justicia del Distrito Federal.

(artículo 89 fracción II constitucional)

b) Nombramientos sujetos a ratificación.

\_ Ministros y Agentes diplomáticos.

\_ Cónsules Generales.

\_ Coroneles y demás oficiales Superiores del Ejército, Armada y -  
Fuerza Aerea Nacional.

\_ Empleados Superiores de Hacienda.

\_ Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Todos ellos deben contar con la ratificación del Senado para ocupar su puesto. (fracción III, IV, XVIII mismo artículo)

\_ Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Deben contar con la ratificación de los Diputados. (fracción XVII).

En estos casos, la Constitución establece que para que dichos funcionarios puedan obtener el cargo, es necesario que sea rati-

ficado su nombramiento, tal como ya se expuso. Pero surge la pregunta, para su remoción es necesario también la ratificación del Congreso? la respuesta es que la remoción es totalmente libre, lo cual puede dar lugar a despidos injustificados, por lo que en nuestra opinión, si para nombrar a esos funcionarios se necesita de una ratificación, la remoción debe seguir la misma suerte.

c) Nombramiento con sujeción a la ley.

Oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional. (fracción V).

En este tercer supuesto, el Presidente debe sujetarse a lo dispuesto por las leyes militares.

Por lo que respecta a los funcionarios de la primera categoría, se entiende perfectamente que el Presidente pueda nombrar los libremente, puesto que son sus colaboradores inmediatos y por esto mismo, deben ser personas que cuenten con su confianza.

Cosa muy diferente lo constituye la remoción, que tiene como único fundamento la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley."

Se han dado casos en que el único que juzga esa causa grave es el Presidente, por lo que se puede prestar para que si algún miembro del gabinete no está de acuerdo con alguna decisión o acto de el Presidente, no le queda otro camino más que el de abandonar el puesto que desempeña.

Tal fué el caso de el Secretario de Hacienda y Crédito Público en el sexenio de Miguel de la Madrid, quien de un día para otro "renunció" a su cargo, calificando al Presidente de "Emperador sexenal".

"La influencia y el poder de el Presidente de la República son todavía mayores, porque no solo goza de la prerrogativa de nombrar a los empleados, sino que tiene otra más poderosa y temida: la de removerlos libremente." (57)

El agradecimiento mal entendido hacia el Jefe del Estado o el temor al cese, crean un ambiente de servilismo entre las personas que rodean al Presidente.

La inseguridad constante en la estabilidad del empleo, sobre todo al final del sexenio, provoca una fuerte crisis, sobre todo en lo que respecta a la prestación de servicios, por parte de los empleados de la administración pública.

Por lo mismo, proponemos que la designación de los altos -- funcionarios de la administración pública siga siendo libre, pero su remoción debe ser calificada por alguna de las Cámaras, para darle un carácter más objetivo.

Por otra parte Daniel Moreno expresa: "Por lo que se refiere al nombramiento y remoción de los empleados, tenemos que hacer la salvedad de que la libertad no es absoluta, en virtud que desde la administración del Presidente Cárdenas existe el estatuto Or-

gánico de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que no se encuentran sujetos al capricho de los funcionarios superiores." (58). De dicho Estatuto se desprende la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, creada en 1963.

Dentro de esta ley, a tales funcionarios se les considera - trabajadores de confianza, por lo que no cuentan con los mismos derechos y obligaciones de los trabajadores de planta, por esto mismo es que se les puede despedir libremente, por lo tanto, se - podría poner en duda esa última afirmación.

Además de los nombramientos antes citados, existen otros -- como son: El Presidente de la Comisión Nacional de salarios mínimos, el Director General de CONACYT, Director General y Subdirector de Pemex, Director General del IMSS, Director General del ISSSTE, Director General de CONASUPO, entre otros.

Y por último, tal como lo afirma Jorge Carpizo: "Fuera de los marcos constitucionales y legales, de hecho nombra a los gobernadores y a los principales presidentes municipales, a los senadores y a la mayoría de diputados, ya que el determina en última instancia quienes serán los candidatos al PRI". (59).

En nuestra opinión, esta facultad constituye una de las bases más importantes para la conservación del Presidencialismo.

58. Moreno, Daniel. Op. cit. pag. 425

59. Carpizo, Jorge. Op. cit. pag. 121.

es facultad de el Presidente: "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación - del Senado. En la conducción de tal política, el titular de el poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en la relaciones internacionales; la igualdad - jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacional."

"Los tratados que celebre, deben someterse a la aprobación - del Senado y no, como indebidamente lo señalaba la anterior fracción reformada, "del Congreso Federal". Con esto se armoniza la nueva fracción con lo prescrito en la fracción I del artículo 76 y en el artículo 133 que, adecuadamente, otorgan la aprobación de tratados exclusivamente al Senado de la República." (60)

Existe otro aspecto en el cual el Senado debe dar su aprobación: en el nombramiento que hace el Presidente de embajadores y altos funcionarios del servicio diplomático. (61)

De acuerdo a la práctica en asuntos exteriores, el Presidente puede realizar muchas actividades sin la menor intervención del Senado: autoriza los documentos con los que ha de acreditarse en los gobiernos extranjeros los miembros diplomáticos, también

61 De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. UNAM, México, 1987. pag. 141.

60. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Serie Textos Jurídicos. UNAM. México. pag. 373.

### 3.1.3.-Facultad de Seguridad Interior.

De acuerdo con nuestra Constitución el Presidente de la República tiene la facultad de "Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina - de Guerra y de la Fuerza Aerea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación"(artículo 89 fracción VI).

Puede el Jefe del Ejecutivo movilizar por el territorio nacional al Ejército, interviniendo para imponer el orden en el caso de desconocimiento a las autoridades, atropello a los particulares, etc. Puede realizar funciones de mando, es decir, asumir una actitud ejecutiva, pero no puede dictar leyes sobre la organización y funcionamiento del Ejército, porque ellos cuentan con su propio sistema legal y tribunales(artículo 13 constitucional).

La facultad de el Presidente de disponer de la fuerza armada para la seguridad interior de la República es totalmente acertada cuando se hace buen uso de ella; pero muchas veces se ha caído en el error de usarla con fines negativos como son los -- crímenes políticos, oprimir el voto popular, confiscación ilegal de bienes, privación de la libertad de pensamiento e imprenta, etc.

El caso más reciente en que se utilizó la fuerza del Ejército injustificadamente fue el 2 de octubre de 1968 en la ya mencionada Plaza de Tlatelolco.

Puede el Presidente disponer de las Fuerzas Armadas para la defensa exterior del país, lo que no puede hacer es declarar la

guerra a un país extranjero sin el consentimiento de el Congreso. (fracción VIII). Si no fuera así, un Presidente impulsivo podría comprometer a la nación, creando hostilidades con otros países - sin ningun motivo importante.

Otra limitación que se le impone al Presidente, es el impedimento de ordenar la salida del Ejército, Fuerza Aérea o Naval fuera de nuestra frontera, sin la autorización de la Cámara de Senadores, tampoco puede permitir el tránsito de tropas extranjeras por nuestro territorio ni por aguas nacionales (artículo 76 constitucional fracción IV).

Es correcto que en asuntos de tanta importancia para el país, estos sean decididos por la intervención de varias personas, porque pudiera dar origen a un conflicto armado de carácter regional o inclusive, mundial.

#### 3.1.4.-Facultades en materia de Relaciones Exteriores.

Antiguamente, durante el periodo de la historia en que las monarquías absolutas estuvieron en su esplendor, los reyes eran los encargados de dirigir los asuntos diplomáticos, incluyendo la celebración de tratados con los monarcas de los demás países. A la llegada del constitucionalismo en los Estados modernos, la facultad a la que nos referimos quedó en manos del titular del poder Ejecutivo.

En México, tal como lo indica la fracción X del artículo 89

recibe a los Embajadores, Enviados Extraordinarios y Ministros - Plenipotenciarios de los países que guardan relaciones con el -- nuestro, interviene en congresos y conferencias de carácter inter nacional que se celebren dentro o fuera de México, etc.

Los tratados internacionales que se celebren tiene la importancia que marca el artículo 133 constitucional: "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión."

Las únicas limitaciones con las que cuenta el Presidente en la celebración de tratados son:

- no se pueden efectuar los tratados que infrinjan lo que establece la Constitución, incluyendo a las Garantías Individuales.
- los que restrinjan la autonomía de los Estados.
- los celebrados para la extradición de reos políticos, ni para -- los delincuentes del orden común, que haya tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos. (artículo 15-- constitucional).

### 3.1.5.-Facultades Económicas.

El Ejecutivo tiene una serie de atribuciones directas contenidas en la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica. El fundamento de esta legislación es la fracción X

del artículo 73 constitucional, que se refiere a las facultades de el Congreso en materia económica y el artículo 28 constitucional, que señala algunas facultades de el Estado en materia económica.

La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal establece un - intervencionismo de Estado, basado en que este interviene en todo el campo económico nacional, regula la producción, distribución y consumo de las mercancías y servicios que enumera su primer artículo.

El artículo segundo establece: "El Ejecutivo Federal tendrá facultades para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías y servicios comprendidos en el artículo anterior."

En artículos posteriores también se le otorgan facultades para imponer racionamientos, establecer prioridades, para establecer restricciones a la importación y exportación, imponer sanciones administrativas, etc. Lo cual no indica precisamente, que el Ejecutivo detente el monopolio económico del país, únicamente interviene con la intención de redistribuir la riqueza, aunque para cumplir con este fin, cada vez se otorga mayores facultades.

"El Ejecutivo de la Unión está facultado para imponer precios límite a determinadas mercancías, ordenar la venta obligatoria de los artículos que se concentren indebidamente en manos de particulares, determinar preferencias o racionamientos en situa-

ciones de emergencia."(62)

En cuanto a los empréstitos, el artículo 73 constitucional - fracción VIII, faculta al Congreso para autorizar y aprobar los - empréstitos realizados por el Ejecutivo, siempre que se apeguen - a lo siguiente: "Ningun empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en - los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos - de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presiden - te de la República en los términos del artículo 29 constitucio - nal".

Por otra parte, el artículo 131, segundo parrafo, del mismo - ordenamiento, autoriza al Ejecutivo para intervenir en el comer - cio exterior y en la economía nacional, a través de el Congreso. Esta facultad fué incluida en la Constitución con la idea de do - tar al Ejecutivo con facultades que le permitieran regular la -- economía nacional, de acuerdo con las necesidades del momento.

El Ejecutivo está facultado para elaborar la iniciativa de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública, con la aprobación del Poder Legislativo.

El Presidente no puede cobrar impuestos ni disponer de los recursos económicos de el país sin el consentimiento de los re - presentantes de el pueblo, por esto, entre otras cosas, se dice que

62. Fix Zamudio, Héctor. Supremacía del Ejecutivo Mexicano. Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1966, pag. 166.

vivimos bajo un régimen presidencial con matices parlamentarios lo cual no es del todo correcto, tal como se verá más adelante.

La base constitucional de estas disposiciones es el artículo 74 fracción IV constitucional.

El Presupuesto de Egresos se refiere a los gastos que habrán de realizarse para cubrir las necesidades de el país, así como los gastos de inversiones y deuda pública, para lo cual debe estar previamente elaborada la Ley de Ingresos, que contiene un catálogo de los diferentes ingresos que el gobierno federal está autorizado a recaudar en un año.

La Cuenta Pública tiene por objeto conocer la situación financiera que guarda el país, relacionando el dinero gastado con el proyectado para el presupuesto.

La Cámara de Diputados es la encargada de determinar si hay lugar a responsabilidad por desviación o abuso del gasto público, sin embargo, tal como ya se indicó en el primer capítulo, durante el sexenio del Presidente López Portillo la deuda externa creció de 20 000 millones de dolares a 80 000 millones, sin que existiera oposición del Congreso ni juicio de responsabilidad.

Al inicio de la administración del expresidente Miguel de la Madrid, se llevaron a cabo una serie de reformas a la Constitución, con objeto de estatuir al Estado como Rector del desarrollo económico y social de la nación.

Los artículos reformados fueron el 25, 26, 28, constitucionales. Del artículo 26 se desprendió la Ley de Planeación que esta-

blece: "Es responsabilidad del Ejecutivo Federal, conducir la Planeación nacional del desarrollo y por tanto, elaborar, aprobar y - publicar en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los seis primeros meses de la gestión del Presidente." (63)

De dicho Plan se desprenden varios programas, con objetivos por realizarse:

- conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- vencer la crisis.
- recuperar la capacidad de crecimiento.
- iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en su estructura económica, política y social. (64)

"Resulta indudable que uno de los aspectos que más a influido en reforzar la primacía del Ejecutivo y con mayor razón en los regimenes presidenciales, deriva de la creciente complicación de los problemas que deben resolver las autoridades públicas, especialmente en el campo económico, financiero y de seguridad social ya que el intervencionismo de el Estado es cada vez mayor en estas materias y muchas otras que antes quedaban reservadas a los particulares. (65)

Así como hasta hace unos años se tenía la idea de que el Estado debía regular los aspectos económicos de la Nación, por me

63. Witker, Jorge. Derecho Económico. Colección textos jurídicos universitarios, México, 1985, pag. 61.

64. Witker, Jorge. Op. cit. pag. 62.

65. Fix Zamudio, Héctor. Op. cit. pag. 176.

dio de una intervención cada vez mayor en detrimento de los particulares, esto dió como resultado una fuerte crisis económica acompañada de la quiebra de varias de sus empresas, por lo que ahora se tiene la idea contraria, se está realizando la venta de muchas empresas del Estado y se están dando concesiones a los particulares, esto además de tener el beneficio de la reducción del gasto público, se podrán brindar mejores servicios a la población.

"A grandes rasgos se puede hablar al analizar la actuación de la presente administración pública federal, de dos grandes -- campos de acción y consecuentemente dos estrategias de fondo: lo económico y lo político. De lo primero, con notoria influencia del liberalismo, se puede hablar largo y tendido. Simplemente el Estado mexicano ya es otro luego de dos regímenes empeñados en restar presencia al gobierno federal y de abrir las puertas a la -- economía al sector privado nacional y extranjero. Hay, en este caso, una clara apertura económica." (66)

### 3.1.6.-Facultades Extraordinarias.

Se refiere a aquellas facultades en las cuales, en los casos exclusivamente previstos en la Constitución, el Ejecutivo ejerce funciones propias del Legislativo, rompiéndose así, aunque solo -- por tiempo determinado, el principio del artículo 49 constitucio-

66. El Sol de México, sección editorial, martes 30 de octubre de -- 1990.

nal ,segun el cual nunca se podrán reunir dos o más de estos poderes en una misma persona u órgano.

Tal es el caso del artículo 29, que aun cuando no contiene ninguna garantía específica, es quien asegura la observancia del capítulo I título primero de la Constitución, establece los casos excepcionales por medio de los cuales las Garantías Individuales pueden ser suspendidas.

Además de la suspensión de garantías, se faculta al Ejecutivo para legislar y hacerle frente a la situación de emergencia.

La justificación para tal suspensión es la de mantener el orden establecido y la paz social, a fin de asegurar la independencia e integridad de la nación.

La suspensión de garantías no es absoluta, se encuentra limitada por varios aspectos:

- 1.-El Presidente de la República es la única autoridad que puede solicitar la suspensión.
- 2.-No se pueden suspender todas las garantías, sino sólo aquellas que sean obstáculo para hacer frente a la situación.
- 3.-Pueden suspenderse en todo el país o en lugar determinado.
- 4.-La suspensión debe surtir efectos por tiempo determinado.
- 5.-Dicha suspensión no puede ser para un solo individuo, con lo cual se excluye la posibilidad de hacer leyes privativas.

### 3.2.-Facultades provenientes del sistema político.

#### 3.2.1.-El Presidente de la República como Jefe Máximo del PRI.

Prácticamente todos los autores que tratan este tema dan por asentado que el Presidente de la República es el jefe máximo del Partido Revolucionario Institucional, pero existen muy pocos documentos que lo corroboren.

"Un fenómeno importantísimo para comprender la realidad del sistema político mexicano y el papel de la presidencia de la República, es la organización del Partido de la Revolución mexicana de 1929. Este organismo agrupó a las distintas facciones revolucionarias y a las fuerzas mayoritarias de el país, con el propósito de defender y realizar los objetivos de la Revolución. Desde entonces, este partido domina la vida política nacional y aunque ha sido objeto de varios ajustes de estructura y en cuanto a su estilo, continúan apoyando las directrices ideológicas básicas de la Revolución mexicana. No obstante que tiene sus jefes propios, reconoce como líder máximo al Presidente de la República en ejercicio." (67)

El hecho de que el Presidente sea el jefe máximo de el PRI, tiene sus antecedentes en Plutarco Elías Calles, creador del Partido Nacional Revolucionario (PNR) quien además, fué primer Secre-

tario General de esta institución durante el maximato." (68)

Durante su mandato, Portes Gil unificó al PNR, ya que este se encontraba dividido por la influencia de la Confederación Revolucionaria Obrero Mexicana (CROM). El Presidente retiró su apoyo a la CROM para concentrarlo en el Partido por medio de Cámaras-especiales de trabajo. "Paulatinamente empezó a crearse la potencialidad de la nueva institución, su papel fué básico en la evolución pacífica de la estructuración política. Al mismo tiempo, durante su corta intervención, empezó a estrecharse la relación entre los dos factores de el poder: Partido y Gobierno. Portes Gil reforzó el cambio que había iniciado el Presidente Calles, o sea, el paso de la condición histórica del arraigado caudillismo a la condición de institución y organización para el control político efectivo." (68)

La denominación de el Partido ha cambiado con el tiempo:-- Partido Nacional Revolucionario (PNR), de 1929 a 1938; Partido de la Revolución Mexicana (PRM), de 1938 a 1946; Partido Revolucionario Institucional (PRI), de 1946 a la fecha, por lo que cuenta con 61 años de permanecer en el poder.

Existe un factor que demuestra que el Presidente es el líder de el Partido, por la forma en que el PRI acata los deseos de el Ejecutivo. De esta manera "más que ser fieles al ideario del PRI, sus líderes prefieren ser leales al Presidente de la Repú--

blica en turno. Así lo confirmó Alfonso Corona del Rosal quien - el 27 de enero de 1959 decía: el pensamiento del Presidente López Mateos le servirá al PRI de orientación y estímulo en la jornada."(69)

Como resultado de la unión-PRI-gobierno, son muchos los personajes que han pasado del partido al gobierno y viceversa, por ejemplo, el mismo Portes Gil, al salir de su periodo presidencial fué dirigente de el Partido; al igual Cárdenas, que años antes de tomar la presidencia de la República, fué presidente de el PNR.- Sin embargo, hay considerar que, además de la estrecha relación-- con el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional ha permanecido muchos años en el poder al tomar como ideología a la Revolución Mexicana, haciéndola suya y de ningun otro Partido.- Por esto se le ha llamado "Partido hegemónico."(70)

Analizando esta situación, encontramos que no existe un verdadero pluralismo político que implicaría la presencia de una autentica oposición en materia electoral, ya que no existe la posibilidad de triunfo para los partidos opositores de el PRI. Si realmente se ejerciera la democracia en nuestro país nos podríamos evitar muchos de los vicios en los que ha caido el Ejecutivo y sus colaboradores.

69. Chavez Elías. 21 Presidentes del PRI, sólo sumisos organizadores de apoyo. Revista Proceso, num. 311, 7 de febrero 1983, pag. 16.

70. Según el Diccionario de la Lengua Española, por hegemonía debe entenderse: Supremacía de un Estado sobre otros.

### 3.2.2.-Designación del sucesor.

Entre los temas relacionados con el Presidente de la República, se encuentra el problema de la designación del sucesor.

Hay quienes afirman que el Presidente en turno es quien -- escoge al que habrá de sucederlo en el poder. Se considera también que el Presidente se vé asesorado por los dirigentes de el PRI y por los expresidentes para elegirlo y otra opinión destaca la importancia de los grupos económicamente fuertes para dicho fin.

Para Stephen Spencer Goodspeed "desde 1920 comenzó la costumbre en el gobierno y en el PRI, de que el Presidente escogiera a su sucesor; esta costumbre ha tenido dos consecuencias principales: a) el Presidente vá instruyendo a su sucesor y puede -- confiar en su lealtad y b) el sucesor contrae una deuda de gratitud con su antecesor." (71)

"En el momento en que asume el poder, el Presidente de la República empieza a pensar en su sucesor. Acaba de rendir protesta de Ley como Primer Mandatario de el País, su antecesor discretamente se retira y empieza a recibir abrazos y felicitaciones. ... pero antes de que termine la solemne ceremonia de asunción de el poder, mientras pasea la mirada entre sus recién nombrados surge en su mente el primer brote de futurismo." (72)

71. Goodspeed Spencer, Stephen, autor citado por Jorge Carpizo, Op. cit. pag. 193.

72. Cadena, Daniel. El Candidato Presidencial. Sin pié de Imprenta. P. 10

Independientemente de esta opinión, el Presidente debe tomar su decisión en los dos últimos años de su periodo, comienza a pensar quien será el hombre adecuado para hacerse cargo de el Poder Ejecutivo.

Como ejemplo está el caso de el expresidente López Portillo, de quien se dió la noticia el 27 de septiembre de 1975, nombrando lo como candidato a la Presidencia por parte del Partido Revolucionario Institucional, sin embargo: "En un aparente quebranto de las reglas del juego, López Portillo diría años después que Lúis Echeverría le había confiado en el mes de junio anterior que él sería el elegido. Tal vez por eso el Secretario de Hacienda mantenía la calma ante las Cámaras de televisión que llevaban su imagen a todo el país." (73).

En momentos conflictivos la regla de la sucesión es la siguiente: "el líder que emerja debe ser capaz de resolver la problemática social global y ser una garantía para enfrentar el problema estructural más grave. De cumplir con estos requisitos, el conflicto logra mediatizarse y el sistema político se legitima." (74)

"Miguel de la Madrid realizó una campaña convincente, no sólo por su personalidad de hombre franco, austero, dispuesto a propiciar con el ejemplo propio una renovación moral y a establecer un estilo nuevo en el gobierno, sino también por la profundidad -

73. Del Río, Salvador. Op. Cit. pag. 292.

74. Lerner, Bertha y Ralsky, Susana. Op. Cit. pag. 305.

de sus análisis en cuanto a los problemas nacionales agravados por una crisis cuya superación requiere de inspiración, pero también de conocimientos técnicos para lograrlo." (75)

Se supone que el Partido Oficial (PRI) es quien designa el -- candidato a la Presidencia de la República, pero ya hemos visto, en el título anterior, que el Jefe real del PRI es el Presidente de la República.

Moreno Sánchez comenta que: "el instituto político es gobernado unipersonalmente desde arriba y sólo ofrece oportunidades -- a quien el supremo mando escoge... el Presidente de la República escoge a los gobernadores de los Estados y designa a los demás -- funcionarios de importancia. A su tiempo, los gobernadores y estos funcionarios apoyan la designación que el Presidente hace de su sucesor y lo promueven, dando la impresión de que ellos lo han -- escogido. El nuevo Presidente vuelve a obrar de la misma manera y así se sostiene la oligarquía política unipartidista." (76)

Daniel Cadena destaca la importancia de grupos no políticos en la designación del sucesor: "también hay organismos que por su índole agrupan empresarios, industriales, banqueros, etc., a quienes está vedada la actividad política, pero que alientan a sus agremia dos a actuar individualmente y aun los afilian al grupo de su can<sup>di</sup> dato, escogido como defensor de los intereses personales, el acre<sup>centador</sup> de su riqueza y el apoyo de sus actividades empresaria-

75. Del Río, Salvador. Op. Cit. pag. 299

76. Moreno Sanchez, Manuel. La crisis política de México. Ed. Extemporaneos. México, 1971. pag. 72.

les." (77)

"de acuerdo con la experiencia, es evidente que el Presidente en turno tiene la última palabra y que esa decisión constituye - su más grave responsabilidad durante el sexenio. Pero a la vez, - con todo y esa preponderancia que ejerce sobre el aparato político, el Presidente designa o escoge, no al futuro mandatario, sino - al candidato de su partido. Y esa misma experiencia demuestra que la determinación no siempre es libre, que para tomarla ha de tener en cuenta una serie de factores y que la selección no es obra de un mero capricho ni únicamente una preferencia personal." (78)

No estamos del todo de acuerdo con esta afirmación, ya que - siguiendo con el ejemplo de López Portillo, éste era el que menos experiencia política tenía , comparándolo con la de los demás precandidatos, por lo que se podría decir, que sí fué un capricho personal de Luis Echeverría, por la gran amistad que guardaban.

Hace unos días también el Presidente Echeverría declaró a los medios de comunicación que, en efecto, son los Presidentes -- quienes eligen a su sucesor, y no precisamente a la persona más-capacitada o idónea, sino aquella con la que le une la amistad o el compromiso.

"Un periodista que se las dá de moverse familiarmente entre

77. Cadena, Daniel. Op. cit. pag. 16

78. Del Río, Salvador. Op. Cit. pag. 298.

los grandes personajes de nuestra vida política, se vanaglorió de un artículo de haber predicho un año antes el corcholatazo de don José...basa su predicción en haber publicado una conversación que tuvo con el Presidente Echeverría, donde éste le relató el viaje que hizo con su amigo López Portillo a Chile, cuando am os cursaban sus estudios de derecho. En primer lugar, el Presidente había contado esa historia muchas veces y con ella o sin ella, todo el mundo sabía lo entrañable de la amistad que los unía -- desde muy jóvenes. (79)

Por todo esto, se puede ver que el sistema político mexicano se caracteriza por mantener ciertas costumbres que todos aceptan, pero que no están establecidos en algún documento, esto se presta para despertar la imaginación y el ingenio mexicano para crear nombres, situaciones y sobre todo, rumores.

A esto se reduce la participación de la población en cuanto a la selección del sucesor, dejándonos a un lado en una decisión tan importante para la democracia de un país.

### 3.2.3.-Designación y remoción de gobernadores.

La Constitución establece en el artículo 115 la naturaleza jurídica y la forma de elección de gobernadores de los Estados -- de la Federación: "La elección de los gobernadores de los Estados

79. Cosío Villegas, Daniel. La sucesión presidencial. Desenlase y -- perspectivas. Joaquín Mortiz, México, 1975, pag. 95.

y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas."(fracción VIII)

Sin embargo, es del conocimiento público que es el Presidente de la República quien designa a los gobernadores, a través de el Partido Revolucionario Institucional.

La mayoría de los candidatos a gobernadores son personas - que han vivido y realizado sus estudios en la capital de el país lo que ocasiona que no tengan un enfoque realista de la situación del Estado a cuya gubernatura aspiran. Cosío Villegas opina que: "La mayoría de las Constituciones locales exigen ser oriundo del Estado para llegar a ese puesto. Pero resulta que numerosos jóvenes provincianos vienen a la capital a hacer sus estudios y es - aquí donde comienzan a hacer sus pininos políticos. El resultado es que se crean una mentalidad capitalina y que sus amistades e intereses lo son. En esta forma le resulta facilísimo al Presidente escoger a uno de estos provincianos destacados como su adelantado en cada provincia."(80)

La designación se puede dar en dos formas: la primera por - medio del Partido Revolucionario Institucional y la segunda ocurre cuando desaparecen los poderes de un Estado y el gobernador sustituto o provisional es nombrado por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República.

En relación con el primer aspecto, Jorge Carpizo expresa: "Braun

lio Maldonado, exgobernador de Baja California, realizó el siguiente relato sobre su nombramiento y en general de los dirigentes: "yo - fuí escogido y previamente designado por el presidente de la república, en ese entonces, mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortínez y todos los funcionarios, grandes o pequeños, de nuestro país han sido designados de la misma manera desde 1928 hasta el presente. Esta es una verdad axiomática." (81)

La segunda forma de designación de los gobernadores, aunque - poco frecuente, ocurre cuando se declara la desaparición de poderes de un Estado (artículo 76 fracción V constitucional) y se nombra a un gobernador sustituto o provisional. El Presidente puede - pedir al Senado que declare la desaparición de poderes de un Estado; el órgano Legislativo, por lo general accede a hacerlo. Por - ejemplo, López Mateos la empleó para solucionar un conflicto interno en Puebla. "El Presidente intenta calmar momentaneamente la polaridad de fuerzas (en Puebla) para llevar a cabo un cambio de -- autoridades estatales, sustituyendo al gobernador Antonio Nava, que carece de suficiente consenso interno." (81)

Cárdenas fué el Presidente que pidió la desaparición de los poderes en los Estados en mas ocasiones: nueve veces en seis Estados de la República: Colima, Durango, Sinaloa, Tabasco, Sonora y Guajuato, impuso a nuevos gobernadores de su confianza. (82)

81. Lerner, Bertha y ralsky, Susana. Op. Cit. pag. 351.

82. Idem. pag. 117.

"En las últimas décadas de 1920 a la fecha-cerca de 40 gobernadores estatales fueron desplazados de sus funciones a raíz de conflictos políticos internos en sus entidades o por confrontaciones con gobiernos centrales de la República."(83)

"Entre estos puede citarse la de Enrique Dupré Ceniceros en Durango, en 1966. Siguió la de Eduardo Elizondo, en 1971, en Nuevo León; la de Gonzalo Bautista, Puebla en 1983; la de Manuel Zárate - Aquino, Oaxaca en 1977; la de Graciliano Alpuche Pinzón, Yucatán en 1984. También la de Enrique Velasco Ibarra, Guanajuato en 1984; la de Oscar Ornelas Kuchle, Chihuahua en 1985; la de Florencio Salazar Martínez, San Luis Potosí en 1987; la de Luis Martínez Villicana, Michoacán; Xicoténcatl Leyva Mortera, Baja California; y Mario Ramón Beteta, México en 1989."(84)

Este mismo artículo señala un ejemplo específico: el de Francisco J. Mújica: "Uno de los casos más sonados de este tipo de conflicto se dió en 1921, cuando el recién electo gobernador de Michoacán, Francisco J. Mújica fué destituido por el Senado de la República mediante una declaratoria de desaparición de poderes.

El prestigioso revolucionario michoacano, quien no encajaba dentro de el gobierno federal del general Alvaro Obregón, se amparó ante la Suprema Corte de Justicia contra el Senado y el hasta entonces Presidente de la República, apeló a una controversia constitucional de poderes entre la Federación y su Estado, apoyado -

83. El Día. Viernes 15 de febrero de 1991.

84. Idem.

en el artículo 105, el cual permite la intervención de la Corte - en este tipo de diferendos.

La Suprema Corte de Justicia concedió el amparo a Mújica y éste fué reinstalado en el gobierno de Michoacán en 1923, pero a fines de este año fué aprehendido y encarcelado por el ejército.  
(85)

El artículo 105 constitucional establece: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las - controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus -- actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos en que establezca la ley."

Por esto mismo, cada vez que surgía algún problema entre los gobernadores y el Presidente de la República, quien se encargaba de resolver el conflicto era la Suprema Corte mediante el juicio de Amparo y por esto mismo "la Suprema Corte debió precisar en un documento público en abril de 1939, que el "desconocimiento de una persona como gobernador constitucional de un Estado por parte de el Ejecutivo Federal, o el reconocimiento de ese caracter en favor de otra persona, son actos de índole estrictamente política que no pueden dar lugar al juicio de amparo, por no estar comprendidos - en las disposiciones de los artículos de la Constitución Federal y el artículo 1 de la Ley de amparo." (86)

85. El Día. Viernes 15 de febrero de 1991.  
86. Idem.

## CAPITULO IV

## CONTROLES AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

## 4.1.-Limitaciones al Ejecutivo expresadas en la Constitución.

En la Constitución vigente se encuentran sólo tres limitaciones al poder Ejecutivo:

-el artículo 83 determina que el periodo presidencial será de seis a os y establece el principio de no reelección. Este es un medio de contro al Presidente, porque como ya se vió anteriormente, impide que una misma persona permanezca permanentemente en el poder.

-otra limitación es la que marca el tambien ya mencionado artículo 88 constitucional, referente al permiso que debe otorgar el Congreso al Presidente para que pueda ausentarse del territorio nacional.

-la tercera restricción constitucional la establece el artículo 124 constitucional: "Las facultades que no están expresamente -- concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales -- se entienden reservadas a los Estados."

Las limitaciones al poder presidencial que a lo largo de nuestra historia han contenido las constituciones han ido desapareciendo. Consideramos que esta disminución se debe a que con el paso de los años se ha buscado robustecer al Poder Ejecutivo.

"Del estudio de la revisión constitucional en México, podemos observar que esta ha sido excesivamente utilizada, hasta el grado que en el mes de septiembre de 1980, la Constitución Mexicana había sido reformada 260 veces desde el inicio de su vigencia, lo que -- significa que el 46.33% de la Constitución ha sido reformado. (87)

"Así encontramos que Plutarco Elías Calles realizó 21 reformas; Abelardo Rodríguez, 24; Manuel Avila Camacho, 26; Miguel Alemán, 21; Díaz Ordaz, 27; Luis Echeverría, 62; y José López Portillo, hasta septiembre de 1980, 24 reformas. (88)

Estas cifras nos demuestran el grado de facilidad con que se reforma a la Constitución Mexicana, a pesar de ser una Constitución rígida, pero como hemos dicho, este es el resultado de todo el exceso de poder que se le ha ido otorgando al Ejecutivo.

#### 4.1.1.- El Refrendo.

El Refrendo Ministerial se encuentra consignado en el artículo 92 constitucional: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Las funciones del refrendo son tres:

87. Ricardez Zamacona, Roberto. La revisión constitucional en México. Tesis profesional, facultad de Derecho, UNAM, México, 1980, pag. 245.

88. Ricardez Zamacona, Roberto. Op. cit. pag. 312-313.

- 1.-certificar la autenticidad de la firma del jefe de Estado.
- 2.-limitar su actuación.
- 3.-responsabilizar al Secretario que firma el acto.

Por lo que respecta al segundo punto, Tena Ramirez opina:"

La limitación que produce el refrendo es manifiesta en los regímenes parlamentarios, donde el Jefe del ejecutivo está imposibilitado para separar de su encargo al Ministro que se rehúsa a estampar el refrendo." (89)

En los sistemas presidenciales, esta limitación no es tan rígida como podría parecer, debido a que es facultad de el Ejecutivo el nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho (artículo 89 fracción II).

"Si un Secretario de Estado se niega a refrendar un acto de el Presidente, su dimisión es inaplazable, porque la negativa equivale a no obedecer una orden del superior que lo ha designado -- libremente y que en igual forma puede removerlo." (90)

La tercera finalidad, también es característica del sistema parlamentario y no del presidencial, puesto que en este último el Presidente es responsable de los actos de sus Secretarios, ya que estos actúan en nombre de el Presidente.

El refrendo como medio de control se justificaría en un sistema Presidencial puro o en el sistema parlamentario, pero en nuestro sistema político mexicano, este tipo de control no funciona.

89. Tena Ramirez, Felipe. Op. Cit. pag. 252.

90. Idem. pag. 252-253.

Al respecto Jorge Carpizo opina que: "La práctica de que los Secretarios de Estado refrenden al decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer." (91)

Consideramos que no es necesario tomar una posición tan radical en cuanto a la desaparición del refrendo, lo que debe modificarse, tal como ya se expresó anteriormente, es el procedimiento de remoción de los integrantes de el gabinete presidencial.

#### 4.1.2- El Federalismo.

Esta forma de organización política se encuentra consignada en el artículo 40 constitucional: "Es voluntad de el pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concierne a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Esto quiere decir que los Estados miembros de la federación cuentan con un territorio, población y gobierno propio, además de una legislación específica. Pero estos Estados sólo son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, en cuanto a asuntos de interés general están subordinados a la federación.

La relación que se establece entre el Ejecutivo Federal y -

los Estados miembros de la federación es de tipo político como económico. Los Estados limitan al Ejecutivo únicamente en materia política, mientras que el Ejecutivo limita a los Estados tanto en el aspecto político como en el económico. Así, el artículo 131 -- constitucional faculta al Presidente de la República para intervenir en la economía de todo el país, con la excepción de los impuestos estatales y le permite legislar en materia de hidrocarburos, recursos naturales, comercio exterior, energía eléctrica, explotación forestal, etc.

La soberanía y la autonomía de los Estados de la Federación están consignadas en los artículos 40, 41, 56 y 115 de la Constitución. Por otra parte, el control político de los Estados sobre el poder central se encuentra en el artículo 56, que estipula que -- cada Estado debe estar representado por dos senadores electos directamente cada seis años.

La forma de control que ejercen los Estados sobre el Ejecutivo, se lleva a cabo por medio del juicio de Amparo (artículo 103 fracción II y 105).

Por medio de el juicio de Amparo "Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

III. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o -- restrinjan la soberanía de los Estados."

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o -- más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la cons-

titucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos en que establezca la ley."(art.105)

Como se puede observar, este control es más una medida de defensa que un verdadero control.

Es indudable que la federación surge teóricamente como un poder que recoge la participación de los Estados de la República.

El gobierno federal toma gran importancia sobre los Estados sobre todo por lo que respecta a la materia económica, lo que trae como consecuencia una tendencia al centralismo.

Se comentó en el capítulo anterior que el Presidente de la República tiene gran participación en la elección de los gobernadores de los Estados, lo que se traduce en un factor de dominación de la Federación sobre los Estados.

Por otra parte, la Constitución establece la existencia del municipio libre, pero al existir una dominación tan importante de el gobierno federal, desaparece la libertad municipal. Sobre este aspecto, Gonzalez Casanova opina: "el problema de la libertad municipal tiene raíces muy profundas. La libertad municipal es una institución que con frecuencia no existe desde su base misma. Ni la estructura de el poder local ni la actividad política de los vecinos derivan en algo que se parezca a un municipio libre. Y la entidad política que surge y se denomina municipio libre está en realidad, controlada por el poder estatal y la federación.(92)

La federación se ha desnaturalizado en su significado teórico, ya que si no controla el ejercicio del poder por parte de el Estado y al contrario, lo incrementa y fortalece originando una tendencia de hecho hacia el centralismo.

#### 4.1.3.-Las Garantías Individuales.

El Ejecutivo, por su naturaleza, emite actos de autoridad. -- Cuando estos actos ocasionan un perjuicio a los particulares, estos tienen el recurso teórico y fáctico, del juicio de Amparo, que les proporciona un medio de defensa a los particulares y un límite a la actividad del Estado.

Los derechos fundamentales pueden clasificarse en tres grupos: el primero abarca todas las libertades civiles: inviolabilidad de domicilio, protección contra registros y confiscaciones ilegales, libertad de residencia; el segundo grupo comprende todo lo que corresponde a la autodeterminación económica: libertad de actividad económica, libre disposición de la propiedad y libertad de trabajo; por último, el tercer grupo son las libertades de tipo político: libertad de asociación y de reunión, derecho de votar y de elegir a los representantes populares, igualdad de oportunidad para ejercer los cargos públicos, etc.

En nuestro país el Estado suele respetar las Garantías In-

dividuales, por lo que estas sí constituyen un verdadero medio de control de los actos de el poder Ejecutivo.

#### 4.2.-Límites al Presidente de la República por el poder Legislativo.

El control que puede ejercer el poder Legislativo sobre el Ejecutivo, puede ser de dos formas: los de carácter económico y los de carácter político.

En materia económica son: la Constitución permite al Ejecutivo realizar empréstitos, que debe ser ratificados por el poder legislativo; además tales empréstitos deben reunir características muy precisas, tal como lo estipula el artículo 73, fracción VIII.

El artículo 74 fracción IV constitucional establece que el Ejecutivo debe presentar la iniciativa de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación ante la Cámara de Diputados, tal como se mencionó en el capítulo III. Esto significa que la Cámara actúa como vigilante y al mismo tiempo, por medio de la cuenta pública, determina si hay responsabilidades por desviación del gasto público.

Por otra parte, el control en materia política: las fracciones III, IV, XVII, XVIII del artículo 89 constitucional, que se refieren a los nombramientos hechos por el Ejecutivo del personal diplomático, miembros de las fuerzas armadas, oficiales superiores de hacienda, ministros de la Suprema Corte de Justicia, quienes requie--

ren a la aprobación de los Diputados.

El artículo 111 parrafo I establece: "Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes del Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado."

El Presidente de la República puede disponer de la guardia Nacional, pero únicamente con la aprobación del Senado.

En materia Internacional, para que celebre tratados con otras naciones es necesario que cuente con la ratificación del Senado.

El artículo 76 constitucional establece en su fracción I, que el Ejecutivo debe rendir ante el Congreso un informe anual acerca de su administración.

Por último, el Ejecutivo puede declarar la guerra, siempre y cuando haya proporcionado los datos de base al Congreso, que elaborará una ley (artículo 73 fracción XII del mismo ordenamiento), la cual permitirá hacer efectiva esa declaración por parte del Presidente.

A pesar de los controles al Ejecutivo establecidos en la Constitución, tanto en materia económica como política, para que exista

un equilibrio entre las funciones del Estado, desde su promulgación existe una sumisión del poder Legislativo al Presidente de la República. "Desde Plutarco Elías Calles hasta nuestros días, jamás se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados haya tenido el valor de oponerse a alguna cosa ordenada por un Presidente. Tal actitud normal en una democracia, aquí sería inconcebible, lo que es -- natural puesto que todos los diputados y senadores deben su nombramiento al jefe del poder Ejecutivo, o cuando menos, a su aprobación, cuando han sido designados por un gobernador. (93)

La facilidad con que el Congreso acepta sin discusión las iniciativas presidenciales y veta las pocas que provienen de la oposición, es uno de los síntomas más importantes de nuestro sistema presidencialista, ya que toda la legislación de un sexenio contiene la voluntad de el Presidente en turno.

Con esta sumisión no sólo se elimina un control que debe -- existir, sino que se nulifica la acción de el poder Legislativo, -- simplemente se dedican a cumplir con la voluntad de el Ejecutivo.

#### 4.3.-Límites al Presidente de la República por el poder Judicial.

El medio de control de que se vale el poder Judicial para controlar al Ejecutivo es el Amparo, pero esta forma de control -- funciona únicamente a instancia de parte agraviada.

Son muchos los autores que consideran que el poder judicial está sometido al Ejecutivo, como lo está el Legislativo, mientras que otros opinan que el Judicial es un poder relativamente independiente.

Respecto a la sumisión del poder judicial, existe un antecedente en el periodo de Lázaro Cárdenas, a través de la supresión de la inamovilidad judicial: "la incorporación de una nueva facultad presidencial de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y magistrados del Tribunal Superior, suprimió la inamovilidad de la cual gozaba el poder judicial hasta 1934" (94)

Uno de los puntos fundamentales que limita la independencia de el poder judicial, es el aspecto económico, ya que sus recursos son controlados presupuestalmente por el poder Ejecutivo.

la solución que se podría adoptar para remediar este aspecto es la que menciona Aguilar y Quevedo, quien dice que: "el poder judicial podría mantenerse decorosa y autónomamente con los recursos que producen las finanzas, sus numerosas actuaciones en materia civil, además de los amparos, pero de ese dinero, Hacienda regresa una mínima parte."

Por otra parte, Jorge Carpizo opina que el poder Judicial si cuenta con cierta independencia "la suprema corte mexicana posee cierta independencia frente al poder ejecutivo, pero afirmamos, sal

vo los casos en que el ejecutivo está interesado políticamente en la solución."(95)

A esta opinión es a la que nosotros nos adherimos.

No sólo existe la sumisión de tipo político y económico del poder Judicial al Ejecutivo, sino que hay otro aspecto: el laboral.

Respecto de esta, Fernandez del Real opina que: "los jueces y magistrados son personas de confianza-no sindicalizados-y tradicionalmente han sido nombrados por el Presidente de la República, lo que dá a esos cargos un carácter eminentemente político y convierte en mera ficción la autonomía constitucional del poder judicial."(96)

Las anteriores son opiniones externadas que hacen eco en la opinión pública, que duda en la independencia del poder judicial.

En nuestra opinión, el poder Judicial debe tener libertad -- empezando en el aspecto económico y presupuestal, para que de esta manera pueda independizarse políticamente de el poder Ejecutivo, tomando en cuenta que la independencia no debe ser absoluta, ya - que los tres poderes deben colaborar entre si, basandose en el -- principio de los pesos y contrapesos que estableció como pilar - de la estructura democrática Montesquieu.

#### 4.4.-Partidos Políticos.

95 .Carpizo, Jorge. Op. cit. pag. 181.

96 .Fernandez del Real, Carlos. Proceso 337. pag. 7

"el ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de los partidos políticos, cuya existencia y funcionamiento es otra de las características de la forma democrática de gobierno. Representan corrientes de opinión de la ciudadanía sobre la -- problemática general de un pueblo y confrontan, valorizan y censuran la conducta de los titulares de los órganos de el Estado." (97)

En México, los partidos políticos encuentran su fundamento en el artículo 41 constitucional: "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo." Así como en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

A lo largo de la historia de nuestro país, partiendo de la independencia, han surgido múltiples partidos políticos y en la actualidad encontramos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de Acción Nacional (PAN), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Revolucionario Democrático (PRD), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Auténtico de la - Revolución Mexicana (PARM), Partido Demócrata Mexicano (PDM). Siendo estos los partidos existentes durante la última elección presidencial.

97. Burgoa, Ignacio. Op. cit. pag. 532.

En nuestro país se ejerce el pluripartidismo, ya que a pesar de existir diversos partidos políticos, encontramos que entre estos existe una gran desigualdad originada por el PRI, que es el que manda y que de antemano se sabe triunfador.

Esta situación se originó en la época de Calles y consiste en que: "la creación de este organismo significó un nuevo mecanismo de manipulación... Calles siempre intentó asegurar la continuidad y la centralización de el poder a través de un juego institucionalizador." (98)

Así, a partir de la creación del PRI, todos los Presidentes que han gobernado nuestro país han sido postulados por este partido.

Actualmente, en vista de el descontento de la población y de la fuerza que han tomado otros partidos como el PAN y El PDM, el PRI ha intentado dar un nuevo cambio: "Carlos Salinas de Gortari señaló: "los cambios son para fortalecer al Partido, no para destruirlo ni para satisfacer a los adversarios; son cambios para la victoria y no para obsequiar el poder." (99)

"Si la vinculación estrecha entre la presidencia de la República y el PRI ha funcionado y no sólo eso, sino que permitió el predominio priista a lo largo de sesenta años, está de sobra entendida la tarea reafirmadora ya mencionada."

98 .Lerner, Bertha y Ralsky, Susana. Op. cit. pag. 70.

99 .El Sol de México, sección editorial, martes 4 de septiembre de 1990.

Por otra parte, el Estado efectúa un fuerte gasto por concepto del subsidio que se dá a los Partidos Políticos: "Si el país se encontrara en una situación económica próspera, tal vez se aceptaría que el Estado subsidiara a los partidos políticos. Pero en las condiciones que estamos con 17 millones de mexicanos sobreviviendo la pobreza extrema; el no aumento de los salarios porque se rompe el pacto, es difícil poder aceptar, menos comprender, el que miles de millones de pesos (según los últimos informes poco más de 105 millones de pesos) se destinen para gastos de partidos políticos, tratando la mayoría de ellos de derrotar y quitar el poder a quien los subsidia." (100)

Con esto nos hacemos la pregunta, ¿que objeto tiene invertir tanto dinero en ellos, siendo que el abstencionismo y la desconfianza son cada día mayores? Esa inversión se justificaría si los distintos partidos se dedicaran a educar políticamente a la población y si lucharan entre ellos, en igualdad de circunstancias por el poder.

Pluralismo es el anhelo que guía esta tesis y "se finca no sólo en la existencia de partidos, sino en la posibilidad real, auténtica y efectiva de que cualquier partido que intervenga en la lucha electoral pueda ser candidato al triunfo con la sola limitación de su esfuerzo y sus capacidades, porque sólo a través de esta manifestación política evolucionada existirá la verdadera democracia en México." (101)

100. El Sol de México, sección editorial, 6 de septiembre de 1990.

101. Venegas Trejo, Francisco. Op. cit. pag. 62.

#### 4.5.-Grupos de Presión.

Los grupos de presión pueden ser muchos en una sociedad;al respecto Gonzalez Casanova dice"los verdaderos factores de el poder en México,como en muchos países latinoamericanos,han sido y siguen siendo,en ocasiones:A.Los caudillos y caciques regionales;B.el ejército;C.el clero;D.los latifundistas:E.los empresarios nacionales y extranjeros."(102)

De estos grupos,el que representa mayor fuerza es el de los empresarios nacionales y extranjeros.En nuestro país surgen en 1917,por iniciativa de el Estado,las dos organizaciones principales de empresarios:la CONCANACO y la CONCAMIN;en 1936 la filia ción a dichos organismos se convirtió en una obligación para los empresarios.La característica principal de estos grupos es su -- gran fuerza económica"en la realidad política funcionan como una especie de congreso de patrones que tienen influencias decisivas en la legislación y la administración."(103)

Independientemente de estas dos organizaciones nacionales- que tienen un alto grado de representatividad dentro de el sector privado,existen otras igualmente importantes:en 1928 surge la Asociación de Banqueros de México(ABM)así como la Confederación-Patronal de la República Mexicana(COPARMEX),la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana en-

102.Gonzalez Casanova,Pablo.Op.cit.pag.54

103 .Idem.

1935(ANIERM)y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros en 1936(AMIS).

Existen otros grupos empresariales que son también importantes, puesto que en un momento dado representan a la clase patronal frente al gobierno; así encontramos el grupo de "los veinticinco" en el periodo de López Mateos, como consecuencia de las declaraciones en que definía su gobierno como de extrema izquierda, en la actualidad este grupo ha aumentado su número de miembros y ha cambiado de nombre, llamándose Consejo Mexicano de Hombres de Negocios(CMHN).

Los industriales y empresarios formaron en el periodo del gobierno de Echeverría (1975) el Consejo Coordinador Empresarial (CEE).

Por la parte de los Trabajadores se encuentra la Confederación de Trabajadores de México(CTM) quien representa otro factor de poder.

Los grupos de presión en México buscan participar en la vida política y económica de el país pero por vía indirecta, a través de presiones, críticas, inconformidades, frente a las actuaciones del Presidente de la República.

#### 4.6.-Los Medios de Comunicación.

Los medios de comunicación representan en toda sociedad los instrumentos o canales de expresión con que cuenta la sociedad -

y el gobierno para comunicarse e informar al pueblo.

Existen diversos medios de expresión, aunque la finalidad de todos ellos es la de informar, entre ellos se encuentra el radio, la televisión, la prensa y el cine.

Sobre estos medios de expresión existe una gran influencia por parte de el Estado. "Las primeras leyes de comunicación prohibieron expresamente el uso de el radio y después de la televisión para fines políticos...sólo hace dos años que se usaron -- con ese propósito, pero en escala limitadísima...la prensa periódica ha sido limitada y coaccionada para que no se salga "del-- huacal" (104)

El gobierno, vigilante de sus intereses, controla las diferentes publicaciones independientes de el régimen. Miguel de la Mora dice "pueden existir, a veces, revistas independientes de el poder público. Una de ellas que nos servirá de ejemplo fué la revista -- porque?. En su directorio se hacía constar en cada número "Aparece todos los jueves, si el gobierno no decomisa la edición". Posteriormente anunció que desde marzo de 1969, PIPSA le suspendió toda -- venta de papel, y la Secretaría de Industria y Comercio le negó -- el permiso de importación de papel periódico, lo cual la obligaba a imprimir en un papel más caro y terminaba diciendo: quede -- pues claro, que el actual régimen sigue coartando la libertad de prensa". (105)

104 Cosío Villegas, Daniel. Op. cit. pag. 31  
 105 Mora, Juan Miguel. Op. ci t. pag. 240-241.

"La eliminación de un órgano de información puede ser síntoma de controversias ideológicas con la política vigente, o puede deberse a la relativa oposición. La desaparición de la revista - "Política" en el sexenio de Díaz Ordaz, se produce en función de estos dos motivos: divergencias y rivalidades políticas con el - Presidente. La revista es financiada por un grupo político opositor a Díaz Ordaz, que ostenta una línea de ultraizquierda que con tradice el carácter conservador del régimen." (106)

No se puede dejar de hacer el comentario de que la época - de Díaz Ordaz, fué característica por la represión, no sólo por lo que corresponde a la libertad de prensa, sino a cualquier libertad de expresión, ya sea por los medios de comunicación o por la población en general.

Por otra parte, existen periódicos que son propiedad de el gobierno, tales como el "El Día" y el "Nacional", este último es el único que admite abiertamente ser propiedad de el gobierno.

En México, por ley todas las estaciones de radio y televisión deben dedicar el 12.5% de sus horas de transmisión a las emisiones del servicio público que suministra el gobierno federal.

"Existe un sistema de cadena nacional que se aplica cada vez que el Presidente acude a alguna entrevista con otro mandatario y en otras ocasiones, y que consiste en que absolutamente todas las estaciones de el país, incluso la que da la hora, trans-

miten el mismo programa; es decir, el programa oficial, con discursos oficiales, y los actos oficiales. Este sistema es característico de los regímenes totalitarios, en que país verdaderamente democrático se toleraría sin protestar semejante imposición gubernamental en absolutamente todas las estaciones de radio y televisión? Con la Prensa y los libros, el gobierno puede manifestar tolerancia, ya que es una parte pequeña de la población la que tiene acceso a la letra impresa, pero con radio y televisión, que -- llegan a las grandes masas, no hay contemplaciones." (104).

Todos los comentarios anteriores son totalmente ciertos en relación al control que ejerce el Presidente sobre los medios de comunicación y no alrevés como debiera ser, sin embargo, no es menos cierto, que en los últimos años se ha presentado una mayor apertura para las diferentes opiniones de la oposición, por lo que esperamos que se siga este camino, permitiendo cada vez más la participación, crítica y opinión sobre el régimen político y no volvamos a a la represión absoluta de el pasado.

## CONCLUSIONES.

1.-Sin dejar de reconocer que el Ejecutivo debe contar con los medios necesarios para cumplir con su difícil tarea, apelamos a la teoría de la división de poderes, aunque ya superada, todavía nos es de gran utilidad, recordándonos que el poder debe detener al poder. Pero para que esto suceda, es imprescindible que los representantes de los poderes de la Federación, sean el resultado de la expresión de voluntad de toda una sociedad, y no que sean poderes de hecho.

2.-El poder de nuestro Presidente proviene de tres fuentes: la --- Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político, que en su conjunto, forman una lista de facultades excesivas.

3.-Nuestro sistema es presidencialista, no sólo por la gran cantidad de facultades con las que cuenta el Ejecutivo, sino por la falta de aplicación de los controles para limitar la actuación del Presidente.

4.-El poder Legislativo está controlado por el Ejecutivo. La razón principal de esta situación es que la mayor parte de los diputados y senadores pertenecen al Partido Revolucionario Institucional, del cual, el Presidente es el jefe máximo.

5.-El poder Judicial, aunque relativamente independiente, también está controlado por el Ejecutivo, ya que por una parte, los magistrados y jueces son personas de confianza nombrados por el Presidente y por otra parte, el poder Judicial depende económicamente del Ejecutivo.

6.-La facultad que le dá su toque especial al fenómeno de el Presidencialismo es la de nombramiento y remoción de el Gabinete y otros funcionarios públicos, ya que por este motivo evitan contrariar las decisiones del Presidente de la República.

7.-El refrendo ministerial es totalmente inoperante por motivo de la conclusión anterior.

8.-El Federalismo existe en la Constitución, pero en la práctica hay una gran tendencia al centralismo por la influencia de el -- Presidente en la elección y remoción de los gobernadores de los Estados. Otra razón es la dependencia económica y presupuestaria de los Estados hacia la Federación.

9.-Encontramos que no existe un verdadero pluralismo político que implicaría la presencia de una verdadera oposición en el campo -- electoral.

10.-Es necesario que opere una reforma política y con ella una --

reforma electoral. A pesar de sus limitaciones, constituye un avance para aliviar las tensiones políticas, sociales y económicas que tiene el país.

11.-Una forma de cambiar nuestro régimen de presidencialista a -presidencial es la aparición de una auténtica oposición para que exista un pluralismo político y una democracia verdadera. Al presentarse esta oposición, el poder Legislativo podría llevar a cabo su función de control de el Ejecutivo.

12.-Por lo que respecta al poder Judicial, para que obtenga su -- independencia es necesario que no sea el Presidente de la República quien nombre a magistrados y jueces, sino que estos cargos se obtengan de acuerdo a capacidad, antigüedad, etc. Por otra parte, se le debe de otorgar su autonomía económica.

13.-La única forma de lograr lo antes expuesto, es educando cívica y políticamente a la población, organizando una verdadera opinión pública.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.-BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 7a. edición, México, 1989.
- 2.-CADENA, Daniel. El candidato presidencial. Sin pié de imprenta.
- 3.-CALDERON, José María. Génesis del Presidencialismo Mexicano. --- Ed. El caballito, México, 1977.
- 4.-CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo XXI, 9a. edición, México, 1989.
- 5.-COSIO VILLEGAS, Daniel. La sucesión presidencial: desenlase y -- perspectivas. Ed. Joaquín Mortiz, México, 1975.
- 6.-DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. UNAM, México, 1987.
- 7.-DEL RIO, Salvador. Los Presidentes de México. Ed. Everest, México, 1982.
- 8.-DELGADILLO, Humberto. Elementos de Derecho Administrativo Mexicano. Ed. Limusa, México, 1986.
- 9.-DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel. 5a. edición, Barcelona, 1970.
- 10.-FIX ZAMUDIO, Héctor. Supremacía del Ejecutivo Mexicano. UNAM, México, 1966.

- 11.-FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 26a. edición--- México, 1987.
- 12.-GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La democracia en México. Ed. Era. México, 1977.
- 13.-KRAUZE, Enrique. Lázaro Cárdenas. Biografía de el poder. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1987.
- 14.----, Plutarco Elías Calles. Biografía de el poder. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1987.
- 15.----, Venustiano Carranza. Biografía de el poder. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1987.
- 16.-LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Cía. Editorial Continental. México, 1972.
- 17.-LERNER, Bertha y RALSKY, Susana. El poder de los Presidentes. Alcances y perspectivas. Instituto mexicano de estudios políticos.- México, 1976.
- 18.-LOPEZ VILLAFANE, Víctor. La formación del sistema político mexicano. Ed. Esfinge. México, 1986.
- 19.MARGADANT, Guillermo. Introducción a la historia del Derecho Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1986.
- 20.-MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 7a. edición, México, 1983.
- 21.-MORENO DIAZ, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. UNAM. México, 1970.

- 22.-MORENO SANCHEZ,Manuel.La crisis política en México.Ed.Extemporaneos.2a.edición,México,1971.
- 23.-RABASA,Emilio y CABALLERO,Gloria.Mexicano:esta es tu Constitución.Cámara de Diputados,LI Legislatura.México,1982.
- 24.-RICARDEZ ZAMACONA,Roberto.La revisión constitucional en México.Tesis Profesional,facultad de Derecho.México,1980.
- 25.-RIDING,Alan.Vecinos distantes.Ed.Joaquín Mortiz.3a.edición.-- México,1985.
- 26.-TENA RAMIREZ,Felipe.Derecho Constitucional Mexicano.Ed.Porrúa 16a.edición,México,1978.
- 27.-VEGA VARA,David.El Presidencialismo Mexicano en la modernidad. Ed.Porrúa.México,1989.
- 28.-VENEGAS TREJO,Francisco.Democracia,regímenes políticos y el - Presidencialismo Mexicano.Ensayo Inédito.
- 29.-WITKER,Jorge.Derecho Económico.Colección Textos Jurídicos---- Universitarios.México,1985.

## Legislación

1. -Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México, 1990.
2. -Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Ediciones Andrade, México, 1990.
3. -Ley Sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica. Ediciones Andrade, México, 1990.
4. - Nueva Legislación de Amparo. 39a. edición, México, 1980.

## Revistas y Publicaciones.

1. -Revista Proceso, Números 311 y 337.
2. -Periódico El Día.
3. -Periódico El Sol de México.
4. -Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917.-  
Comisión Nacional para la celebración del Sesquicentenario de la Revolución Mexicana.