



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL PODER EJECUTIVO EN MEXICO
PROPUESTA DE DELIMITACION
DE LA FACULTAD DE LIBRE NOMBRAMIENTO**

T E S I S A

**QUE, PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
CESAR AUGUSTO CASTILLEJOS RIO**

ASESOR: PROFESOR MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE



MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS 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 esta 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.

EL PODER EJECUTIVO EN MEXICO

Propuesta de Delimitación de la Facultad de Libre Nombramiento

ÍNDICE

PROEMIO	4
APARTADO I. DIVISIÓN DE PODERES	6
A. Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo	8
1. El Presidente de la República y el Congreso de la Unión	9
2. Controles al Ejecutivo	11
B. Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Judicial	13
1. Garantías Judiciales	14
APARTADO II. EL PODER EJECUTIVO	16
A. Antecedentes	16
1. El Péndulo Constitucional	16
2. La Dictadura Presidencial	19
B. Características	21
1. El Presidencialismo Puro	21
C. Facultades	26
1. Fuentes de las facultades presidenciales	28
2. Las facultades presidenciales	28
APARTADO III. PROPUESTA DE DELIMITACIÓN DE LA FACULTAD DE LIBRE NOMBRAMIENTO	37
A. Secretarios de Estado	37
1. Órganos Políticos y Administrativos	38

2. El Refrendo	40
B. El Nombramiento	41
1. Tipos de nombramiento	41
C. Propuesta de delimitación de la facultad de libre nombramiento	44
1. Nombramientos en el Sexenio Salinista	44
2. Reforma de la fracción II del artículo 89 constitucional	49
CONCLUSIONES	52
ANEXOS	55
BIBLIOGRAFÍA	58

PROEMIO

La figura presidencial elemento fundamental del Poder Ejecutivo, ha resultado ser un tema de análisis obligatorio de los estudiosos de la Administración Pública.

En general, el sistema presidencial en América Latina, se enfrenta cada vez más a una dicotomía: por una parte el Presidente requiere de las facultades necesarias para gobernar un país subdesarrollado, por la otra, es apremiante el diseño de medidas encaminadas a evitar que el Ejecutivo caiga, por el exceso de facultades, en la arbitrariedad, anulando incluso las libertades de los individuos.

En lo que respecta a México, si en algún momento fue necesario otorgarle amplias facultades al Ejecutivo, en la actualidad se refuerza cada vez más la necesidad de que se limiten éstas, para evitar los autotarismos sexenales, los cuales en parte, han propiciado despilfarro de recursos, corrupción a gran escala, ineficiencia y, sobre todo, una cultura antidemocrática, haciéndose impostergable el equilibrio de las facultades entre los tres poderes de la Unión, a efecto de acrecentar su identidad e Independencia, lo que no significa la cancelación de la colaboración entre ellos.

La institución presidencial en México, eje de su sistema político, deberá cumplir con un ciclo, justo en el ocaso del siglo XX, evidenciándose la conjugación de una creciente demanda de apertura política y de transición a la democracia, cuyo desarrollo ha sido frenado, entre otras causas, precisamente por esta Institución.

En este contexto, el objetivo de la presente tesina, es el de analizar los fundamentos políticos, jurídicos y administrativos de las facultades del poder Ejecutivo en México, y en especial, replantear la facultad de libre nombramiento, proponiendo la delimitación de la misma, a efecto de que se someta a la aprobación de la Cámara de Diputados, la designación de los principales

funcionarios de la Administración Pública Federal, a través de la siguiente propuesta:
REFORMAR EL ARTÍCULO 89 FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Para tal efecto, hemos desarrollado el presente trabajo, con base en el método deductivo, partiendo en el primer apartado de un estudio generalizado de la división de Poderes y la complementación y relaciones entre sí, como parte de un todo para lograr el funcionamiento del Estado. En el segundo apartado, se analiza al poder Ejecutivo, observando las causas de su fortalecimiento, así como sus características y facultades.

Posteriormente, en el tercero y último apartado, se estudia la facultad presidencial de libre nombramiento con el fin de analizarla y, dadas las negativas consecuencias de esta atribución discrecional, proponer su delimitación.

El alcance de replantear las facultades presidenciales radica fundamentalmente en disminuir el exceso de autoritarismo, el cual al manifestarse en su máxima expresión, constituye la cancelación de toda posibilidad democrática.

Es necesario subrayar que estos excesos pueden provocar desde la falta de credibilidad en las instituciones gubernamentales, pasando por la violencia electoral, hasta la generación de estallidos sociales.

En el caso específico de nuestra proposición de demarcación de la prerrogativa del Presidente de México para designar sin ninguna traba a sus colaboradores, creemos que coadyuvará a elevar la credibilidad en el aparato gubernamental y la eficiencia administrativa.

Los estudiosos de la Administración Pública, debemos pugnar de una manera más decidida, para que nuestras propuestas se conviertan en un factor de modificación de las normas regulatorias del quehacer público, sobre todo en una de sus células más importantes, encamada precisamente en el titular del poder Ejecutivo.

I. DIVISIÓN DE PODERES

El poder público del Estado Federal Mexicano, se sintetiza en el Supremo Poder de la Federación, el cual se encuentra dividido para su ejercicio, en el Legislativo, depositado en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y una de Senadores; el Ejecutivo, depositado en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Judicial, en una Suprema Corte de Justicia. Este último Poder sigue usando la condición de Supremo, que en la práctica es el menos indicado para usarla, por su gran subordinación al Ejecutivo.

El artículo 49 Constitucional consigna la División de Poderes, imponiendo como condición esencial, que dos o más de estos Poderes no se pueden reunir en una sola persona o corporación.

La salvedad o excepción para que se pueda depositar dos Poderes en una sola persona, se da sólo en los casos de emergencia o Comercio Exterior, como se contempla en los artículos 29 y 131, los cuales se analizarán en el apartado de las Facultades del Ejecutivo.

Hay que advertir, no obstante la interdependencia de los Poderes, que el Presidente es políticamente independiente ante el Congreso de la Unión, de tal forma que puede dirigir su Gobierno sin necesidad de consultar al Legislativo.

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, han consagrado la División de Poderes. Actualmente se consigna en el artículo 49 de la Carta Magna de 1917, lo siguiente: *"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación".*¹

En tal sentido, hay que aclarar que esta división no es absoluta. A pesar de la independencia de los tres Poderes en su forma de organizarse y de actuar, también son partes de un todo y se

^{*} todos los artículos referidos en el presente trabajo son de carácter constitucional

¹ Rabasa, Emilio, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Porrúa, 1994, p.181

complementan para lograr el funcionamiento total de Estado. Así, la división de poderes se perfecciona con la colaboración o coordinación de los mismos.

Según Locke, *"para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder ejecutivo porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodarla 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"*.²

En un sistema democrático, es vital la existencia de la división de poderes o más bien, que lo ejerzan órganos diversos, de tal forma que se establezca un sistema de pesos y contrapesos para evitar la concentración de todo el poder soberano y el autoritarismo.

La división de poderes no puede ser tajante y absoluta, puesto que se crearían poderes independientes entre sí y a la vez soberanos, provocando el desquiciamiento del propio Estado al existir más de un poder en el mismo.

En tal sentido, apreciamos en la realidad que no hay una paridad de fuerzas entre los distintos cuerpos que ejercitan el poder público, como lo indica Jaime Pérez al afirmar: *"se ha advertido que normalmente algunos de los poderes tienen supremacía sobre los otros y, finalmente porque su esfera de atribuciones es muy diferente, correspondiéndoles preponderantemente la función administrativa, la legislativa y la jurisdiccional respectivamente"*.³

Es un hecho evidente que la separación absoluta de poderes ha sido prácticamente irrealizable, pues en ninguna parte ha logrado sostenerse de una manera permanente.

En México, la independencia entre los poderes es menos marcada y permite una mayor coordinación y cooperación en el desempeño de las funciones políticas de los órganos del

² Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Harla, 1990, p.91

³ Pérez Gómez, Jaime, *Democracia Mexicana, El Sistema Presidencial Mexicano*, De. Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994, p. 124

Estado. En nuestro sistema, estos tres órganos no desempeñan sus funciones de una manera aislada e independiente respecto a cada uno de los otros.

A. RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

El Presidente como jefe de Estado y de Gobierno no depende del poder Legislativo ni lo necesita para su existencia. Sin embargo, estos dos poderes actúan interdependientemente, situación que se advierte en diversas condiciones: En materia legislativa, el Legislativo no está obligado a aprobar -aunque siempre lo hace- todos los proyectos generados por el Ejecutivo, pero el Presidente puede vetar las leyes del Legislativo. El Presidente presenta las iniciativas de ley del presupuesto y el Legislativo la puede autorizar o no; el Legislativo puede juzgar y remover al Presidente.

La formación de las leyes es un aspecto de colaboración que se prestan estos dos poderes dado que el Presidente puede iniciar, vetar y publicar una ley. Si el Presidente se negase a publicar una ley, estaría anulando al Legislativo, quebrantando el equilibrio de poderes.

La razón por la cual la legislación es promovida por el Presidente, es debido a que está rodeado de un verdadero equipo de técnicos en cada una de las Dependencias, quienes tienen amplios conocimientos relativos a la materia sobre la cual se va a legislar. En cambio, en las Cámaras son escasos los técnicos con que cuentan, pues la mayoría de los diputados y senadores son políticos de profesión.

Como podemos percatarnos en el artículo 71, no cualquier persona está facultada, dentro de nuestro régimen Jurídico, para iniciar una ley. Compete hacerlo sólo al Presidente de la República, a los diputados y senadores, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados. Esto no quiere decir que los ciudadanos no puedan sugerir al Ejecutivo o a alguno de los representantes populares, la necesidad de iniciar una ley o decreto.

El veto es un claro ejemplo de complementación -no precisamente de colaboración- entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esta aseveración resulta en derredor de las diferentes variables a las que se puede enfrentar un proyecto de ley. Esta facultad la veremos más detenidamente, precisamente en el apartado referente a las facultades presidenciales.

Los artículos 71 y 72 y los relativos a las facultades del Congreso y los de varias fracciones del 89, integran principalmente el sistema de colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

1. El Presidente de la República y el Congreso de la Unión

De los principales enlaces del Ejecutivo con el Congreso de la Unión, podemos destacar los siguientes elementos:

- El Informe

El artículo 69 de la Constitución, ordena que el Presidente de la República, rinda un informe anual en la apertura del primer período de sesiones del Congreso de la Unión, con el objeto de dar a conocer el estado de la Administración Pública a su cargo; con lo que una vez más se resalta la colaboración de poderes que impera en nuestro régimen político. La práctica de que un miembro del Congreso conteste al Presidente, no es un mandato constitucional. Entre los poderes, el Ejecutivo es el único que rinde este tipo de informes. El Congreso no rinde informes y la Suprema Corte rinde informe anual ante sí.

- El Período Extraordinario de Sesiones

Otro de los puntos de intersección del Presidente con el Congreso es el que respecta a la convocatoria a un Período Extraordinario, cuya facultad sólo compete a la Comisión Permanente por propuesta del Ejecutivo, que en la actualidad está impedido de convocar; únicamente puede proponer según el artículo 79 fracción IV y el artículo 69.

La Constitución de 1917 confirió ciertos derechos, delegó deberes e impuso algunas restricciones al Presidente en sus relaciones con el Congreso de la Unión. El artículo 67 de la

Constitución, tal como se redactó originalmente, otorgó al jefe del Ejecutivo la facultad exclusiva de convocar a Sesiones Extraordinarias del Congreso. Sin embargo, en 1923 se reformó este artículo y se invistió de esa facultad a la Comisión Permanente del Congreso.⁴ Actualmente se acostumbra que el Primer Mandatario comunique a la Comisión Permanente su deseo de que el Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras sean convocadas a Sesión Extraordinaria. El Presidente informa a la Comisión Permanente sobre las cuestiones que desea presentar al Congreso. La Comisión Permanente, expide entonces, la convocatoria en la cual da a conocer los temas que se discutirán durante la Sesión Extraordinaria, como también lo señala la fracción IV del artículo 79.

Es por demás decir, que ninguna Comisión Permanente del Congreso ha dejado de atender esa solicitud del Presidente.

- Ausencia del Presidente en el Territorio Nacional

En este rubro de la colaboración de Poderes, también se incluye el precepto del artículo 88, el cual señala que el Presidente de México no puede salir del país sin permiso expreso de las Cámaras.

- Declaración de Guerra

Otro de los puntos en el que el Ejecutivo actúa conjuntamente con el Legislativo, está consignado en la fracción XII del artículo 73 respecto de la declaración de guerra. El Congreso no está facultado para actuar unilateralmente, ya que la iniciativa viene del Ejecutivo, es decir, que la iniciativa para que el Congreso declare la guerra es sólo del Presidente.

De esta manera, para que México pueda estar en guerra con otra nación, se requiere que el Presidente de la República lo solicite al Congreso de la Unión, quien expedirá una ley para el efecto.

⁴Diario Oficial de la Federación, noviembre 24 de 1923, p.28

- Secretarios de Estado

Los Secretarios de Estado son únicamente responsables ante el Presidente, lo cual no implica que no deban informar al Congreso la situación de su Dependencia, como lo señala el artículo 93 Constitucional, facultando al Legislativo para citar a los Secretarios de Despacho a que informen cuando se discute una ley o se estudia un negocio relativo a su Secretaría; obliga a los mismos Secretarios, al abrirse el periodo de sesiones ordinarias, den cuenta al Congreso sobre el estado que guardan sus respectivas Secretarías.

Esta obligación de los Secretarios de Estado con el Legislativo ha sido establecida en las tres Constituciones de 1824, 1857 y 1917, implicando un control del segundo sobre los primeros.

Las comparecencias de los Secretarios de Estado han sido más frecuentes, aunque también han comparecido ante las Cámaras algunos de los directivos de las paraestatales de importancia estratégica, como es el caso de PEMEX. La frecuencia de las comparecencias se ha incrementado; actualmente se ha hecho una práctica regular.

El Ejecutivo tiene gran poder pero también se enfrenta a los controles del Congreso de la Unión.

2. Controles al Ejecutivo

Desde el punto de vista de la ley fundamental, ésta, definitivamente contempla un cierto equilibrio de los poderes políticos en México, instrumentando una serie de controles entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Los controles políticos del Congreso sobre el Presidente son: a) autorización del presupuesto, b) la ratificación de determinados actos, c) el juicio político, d) las sesiones extraordinarias y e) las facultades implícitas. A continuación examinaremos brevemente cada una de estas facultades del Congreso.

a) Es facultad de la Cámara de Diputados rechazar, modificar o autorizar el proyecto de presupuestos de egresos de la Federación estructurado por el Ejecutivo. Pensamos que independientemente del mayoriteo aplicado a la aprobación del proyecto de egresos por el PRI,

esta facultad le da a la Cámara de Diputados un gran poder, pues puede cuestionar, sobre todo a través de la Cuenta Pública, la rectitud del Ejecutivo en la programación de los gastos de Gobierno.

b) La ratificación de determinados actos.- El Congreso, el Senado y otras veces la Cámara de Diputados, están facultados para aprobar o ratificar los tratados internacionales y los nombramientos de algunos funcionarios hechos por el Ejecutivo. También el artículo 88 apunta que el Presidente no puede ausentarse del Territorio Nacional sin permiso del Congreso o de la Comisión Permanente.

c) El juicio político de responsabilidad.- En el artículo 108 se precisa que el Presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común. En caso de incurrir en ellos se aplicará el artículo 111 es decir, el juicio de procedencia o desafuero y es competencia exclusiva del Senado, convertirse en jurado penal.

d) Como examinamos anteriormente, la Comisión Permanente nombrada por las Cámaras, puede convocar a sesiones extraordinarias, situación que en determinado momento puede ocasionar una preocupación para la actuación Presidencial.

e) Las facultades implícitas.- El Legislativo además de las expresas, cuenta con las facultades implícitas que no son otra cosa que la facultad para interpretar la disposición Constitucional, es decir, puede expedir todas las leyes necesarias que en determinado momento puedan restringir facultades al Ejecutivo. Al respecto, creo que esta facultad implícita si se aplicara realmente, puede ser un gran freno para limitar el exceso de facultades con que cuenta el Ejecutivo.

En general, en América Latina, la concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo ha ocasionado la subordinación del Legislativo.

En México es evidente la pérdida de independencia del Poder Legislativo. Hay diversas causas por las cuales el Ejecutivo ha subordinado a los miembros del Congreso, entre las que resalta el hecho de que las Cámaras están compuestas mayoritariamente por legisladores de la estructura

vertical del PRI, aprobando incondicionalmente los proyectos del Presidente, su jefe político, que les puede dispensar favores o congelarlos.

B. RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y JUDICIAL

El Judicial, otro de los Poderes del Supremo Poder de la Federación, tiene sin duda, una colaboración estrecha con el Ejecutivo.

En el artículo 94 se señala que el ejercicio del poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia encargada de la protección de los derechos del hombre, la interpretación y la aplicación de la ley, y para el caso que tratamos, de servir de fuerza equilibradora entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La pregunta obligada que debemos hacernos es si el Poder Judicial encarna un contrapeso para el Ejecutivo y hasta que punto la actuación Judicial es independiente del Presidente de la República. Para contestar esta pregunta, podríamos remitirnos al artículo 96 en donde se manifiesta que el nombramiento de Ministro de la Suprema Corte corresponde hacerlo al Presidente de la República, con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente.

La facultad de nombrar a los Ministros a pesar de que el Congreso tiene la competencia de aprobar o no los nombramientos, ha permitido al Presidente situar a sus hombres de confianza en todos los tribunales importantes, puesto que el Congreso nunca discute tales designaciones presidenciales.*

La mayoría de los magistrados de la Suprema Corte, además de Juristas son políticos. Saben bien de la influencia del Presidente de la República en el Congreso, en los medios masivos de comunicación, el ejército, y fundamentalmente en la elaboración de los presupuestos, así como en el partido en el poder; por lo tanto, es natural que los Ministros, Jueces y Magistrados aspiran a tener mayores sueldos, a ser gobernadores, senadores o secretarios de Estado, lo que fortalece la influencia del Presidente en el Poder Judicial.

*A iniciativa del Presidente Zedillo, fue aprobada recientemente una reforma Judicial, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1994, a efecto de que el Senado elija dentro de una lista presentada por el Ejecutivo, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, la cual se integrará por 11 ministros. A pesar de esta reforma, seguimos creyendo que el Poder Judicial está sometido todavía a los intereses del Presidente de la República.

1. Garantías Judiciales

Los tribunales cuentan con tres elementos principales para lograr cierta independencia frente al Ejecutivo: 1) la designación, 2) la estabilidad y 3) la remuneración.

1) La designación.- La intervención de la Cámara de Senadores en el nombramiento de los ministros implica cierta autonomía al no deber su designación solamente al Presidente. En este sentido existen varias propuestas de designación de ministros, ya sea por temas de la misma estructura judicial mediante oposiciones y concursos o simplemente suprimir la facultad del Ejecutivo para este tipo de nombramientos, fortaleciendo la carrera judicial independiente.

2) La estabilidad.- Los ministros son inamovibles durante su periodo de 15 años, según el reformado artículo 94. Sólo pueden ser removidos de sus puestos por mala conducta y por juicio de responsabilidad en el Congreso.

3) La remuneración.- Ésta no podrá ser disminuida durante su encargo. De lo anterior, se desprende que la Suprema Corte de Justicia se conduce con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo, constituyéndose a veces, en un freno de éste. En tal sentido, Carpizo precisa que: *"La Suprema Corte Mexicana posee cierta independencia frente al Poder Ejecutivo, pero, afirmamos, salvo los casos en que el Ejecutivo está interesado políticamente en la resolución".*⁵ Por otro lado, el Ejecutivo, bajo cuyo mando se encuentra la fuerza pública, debe prestar al Poder Judicial -que carece de ella- ayuda para que se dé cumplimiento a las sentencias y órdenes de los jueces, según lo acota la fracción XII del artículo 89.

Al respecto de la División de Poderes, Montesquieu ya apuntaba en el Espíritu de las Leyes: *"La separación de Poderes debe ser complementada, por un sistema de pesos y contrapesos, en virtud del cual, los diversos órganos cuenten con facultades para impedir los abusos de los otros".*⁶ Además, esta separación ha originado a los dos grandes regímenes políticos modernos: parlamentarismo y presidencialismo, existiendo en los dos un parlamento o poder

⁵ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI, 1993, p.181

⁶ Rojas Amandi, Víctor, *Filosofía del Derecho*, Harla, 1991, p.24

legislativo cuyas funciones principales son: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas.

El ritmo de las funciones de cada uno de los órganos del Estado es diferente. El Legislativo funciona lentamente, no en términos peyorativos ni de ineficiencia, sino en función de la experiencia, capacidad de análisis y de decisión para reflexionar con serenidad y emitir opiniones como lo demanda la creación del derecho; el Judicial, establece sus tiempos en forma gradual para emitir sus fallos y resoluciones; el Ejecutivo requiere de un ritmo más rápido y continuo para satisfacer las numerosas necesidades de la población.

No queremos dejar de subrayar que la teoría de los tres Poderes tiene una estrecha vinculación con la teoría del Estado. Norberto Bobbio sostiene que *"Tradicionalmente el Estado es definido como el portador de la summa potestas (Poder Supremo)".*⁷

En este aspecto hay que tomar en cuenta cierto interés por parte del gobierno para equilibrar los poderes de la Unión. Ernesto Zedillo, en su campaña, puso énfasis en la necesidad de un fortalecimiento de los Poderes que hemos analizado en este apartado: *"Fortaleceremos el equilibrio entre los Poderes de la Unión, enriqueciendo las atribuciones del Legislativo".*⁸

⁷ Bobbio, Norberto, *Estado Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.102

⁸ Osorio, Miguel, *Zedillo frente a su Pueblo*, PRI, 1994, p.48

II. EL PODER EJECUTIVO

A. ANTECEDENTES

La *sui generis* fuerza del Presidente de México, es una tradición antigua formada desde el virreinato. El virrey, personificación de la voluntad real, fue durante varios siglos el representante de la corona, constituyéndose en el símbolo omnipresente de la dominación española. La autoridad encamada por él, se trasladó a los caudillos y presidentes que han gobernado México.

Desde la época independiente, la historia ha enseñado al mexicano a considerar a su Presidente como el gobernante todo poderoso, que ha llegado a ocupar una elevada posición en la mente y el corazón del pueblo, investido de gran personalidad, rodeado siempre de un brillante personal.

Desde la Constitución de 1824, se estableció el sistema presidencial, dándole al Presidente una autonomía que lo colocó sobre el Poder Legislativo.

1. El Péndulo Constitucional

El presidencialismo mexicano se ha nutrido y transformado a través de los preceptos de tres constituciones básicamente: las de 1824, 1857 y 1917.

Desde luego que no podemos soslayar la Constitución de Apatzingán, a la cual, como precisa Diego Valadés, *“le correspondió iniciar en México el proceso de convergencia entre la política y el derecho. La independencia, igualdad y propiedad; la soberanía popular; la separación de las funciones del poder; eran reclamos históricos convertidos a partir de 1814, en norma”*.⁹

La Constitución de 1824 tiene como antecedentes principales a la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española o de Cádiz de 1812, la cual, le inserta a la mexicana las facultades y relaciones del Congreso y del Presidente, así como el referendo de los Secretarios

⁹ Valadés, Diego, *Constitución y Política*, UNAM, 1991, p. 12

de Estado para validar las leyes, reglamentos y actos del Ejecutivo. Esta Constitución de 1824, al igual que la de 1917, le otorga facultades considerables al titular del Ejecutivo.

Siguiendo la tradición de los legisladores franceses, los constituyentes mexicanos de 1857 le dieron gran importancia a los derechos del hombre, sobreponiéndolos a la Constitución y a la ley, ambas supeditadas a esos derechos de carácter preconstitucional. Por el contrario, la Constitución de 1917, al igual que la de 1824, preconizan el absolutismo de un solo hombre, poniendo en sus manos los recursos de los gobernados, la facultad de legislar, creando *"La forma más cruda del despotismo autoritario y dictatorial, debidamente sancionado en la Constitución de 1917"*.¹⁰

En cambio la Constitución de 1857, retomando la experiencia de los excesos que cometió el Ejecutivo, principalmente Antonio López de Santa Ana, restringe a este poder facultades, concentrándolas en el Legislativo con el objeto de que éste se convierta en un auténtico supervisor y freno de las acciones del Presidente. De esta manera, el centro de poder se ubicó en el órgano Legislativo.

Desde luego que la Constitución de 1917 es el antecedente inmediato y, por tanto, la base del sistema presidencial actual. Ya los constituyentes de Querétaro señalaban que se dotaba de amplias facultades al Ejecutivo, contraponiéndose al esquema de la anterior Constitución, al limitar las atribuciones del Legislativo, aumentando las del Ejecutivo.

Podemos observar en ese tránsito de facultades otorgadas por estas tres constituciones a los poderes Ejecutivo y Legislativo, un movimiento pendular, que se inicia con la Constitución de 1824, dándole facultades al primero, para posteriormente en la de 1857 trasladarlas a el segundo, regresándolas en la Constitución de 1917 al titular del Ejecutivo.

¹⁰ Calderón, José María. *Génesis del Presidencialismo en México*, Caballito, 1985, p.241

En tal sentido, se advierte una coincidencia fundamental en la supremacía del Ejecutivo, otorgada por las constituciones de 1824 y 1917: la existencia del veto como facultad del Presidente y el Congreso dividido en dos cámaras.

Debemos recordar que en la Constitución de 1857 se establecía un poder Legislativo unicameral, es decir, con la Cámara de Diputados solamente.

Desde el constituyente de Querétaro, algunos diputados ya vislumbran la limitación de las atribuciones legislativas y la ampliación de las del Ejecutivo con el eminente peligro de convertir al titular de éste, en un dictador legal.

Así pues, al Congreso Constituyente de 1916, fruto de la revolución política para frenar, entre otras cosas, los abusos presidenciales de Porfirio Díaz y, teniendo como experiencia a la Constitución de 1857, en la que el poder Legislativo invadía las funciones de los otros dos poderes, propone varias reformas, siendo la principal: quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y demás altos funcionarios de la Federación.

Encabezando estas reformas, se encontraba Venustiano Carranza, quien se pone del lado del sistema presidencialista y combate el sistema parlamentario, e imprime un objetivo fundamental al Congreso Constituyente: convertir a la dictadura porfirista en una "Dictadura Constitucional", a efecto de garantizar la estabilidad de un gobierno útil y fuerte. De este modo, la acción del Ejecutivo adquiere doble fuerza, el aval de la Constitución y la legitimación de toda la sociedad, evitando que el Ejecutivo estuviera a merced del Legislativo. Creemos que ese Congreso se excedió tratando de evitar un sistema parlamentario en donde el Congreso se transforma en gabinete.

Otro de los argumentos esgrimidos contra el parlamentarismo era la ausencia de partidos políticos.

Es evidente que una de las causas más importantes de nuestro actual sistema presidencial se ubica en la Revolución Mexicana de 1910-1917 y sus elementos político-populista, los cuales

generan sin duda a un nuevo poder Ejecutivo, transformándolo en el representante del moderno Estado de derecho mexicano.

2. La Dictadura Presidencial

Juárez avisó en la obra del Congreso Constituyente, la imposibilidad de lograr una buena organización del gobierno. La Constitución de 1857 sólo legitimaba el mandato presidencial, pero no era útil para lo demás, por lo que decidió usarla únicamente como principio, pero no podía obedecerla en su carácter de jefe de una sociedad en peligro. Por tal motivo se arrogó facultades casi absolutas mediante la expedición de decretos, gobernando así, de 1858 a 1861. De 1863 a 1867, empleó el mismo método de sustituir al Congreso para dictar toda clase de leyes, con el fin de usar el poder con vigor y con audacia, suspendiendo garantías individuales y declarando estados de sitio con los cuales destruía el orden constitucional al someter a los estados soberanos a la voluntad sin condiciones del Ejecutivo.

En materia electoral, Juárez también se desempeñó hábilmente, como lo demostró en las nuevas elecciones a realizarse en 1871, al reformar la Ley Electoral con el fin de preparar su triunfo. Cambió el voto por diputaciones -en caso que el Congreso tuviese que elegir al Presidente de la República- por el voto individual, sabedor de que los gobernadores eran los electores efectivos y podían quitarle la mayoría absoluta. Finalmente, Juárez fue declarado Presidente para el nuevo período.

En la época del gobierno juarista los gobernadores eran fuertes. Estaban realmente apoyados por sus seguidores, lo que los convertía en caudillos locales con derecho propio para rebelarse al gobierno central. Juárez los dejaba ejercer su poder y cuando querían desconocerlo los derrocaba con la fuerza armada ó con el recurso del estado de sitio.

Sebastián Lerdo de Tejada, también ejerce una dictadura similar, convencido de que en la Constitución de 1857 el poder Ejecutivo estaba desarmado ante el legislativo y aplica, como su

predecesor, procedimientos como la suspensión de garantías Individuales para asegurar la estabilidad de su gobierno.

En la obra "La Constitución y la Dictadura", Emilio Rabasa establecía que el poder omnímoto del Legislativo, resultado de la vocación anti-ejecutiva de los hombres de Ayutla que querían ver en el Presidente el surgimiento de un nuevo Santa Anna, condujo al desequilibrio de los poderes con la divinización del Congreso.

Esta es la razón por la cual la Constitución jamás llegó a cumplirse, pues de haberse seguido al pie de la letra, habría sido imposible función alguna de gobierno, por esto, la única alternativa ante la incompatibilidad entre el gobierno y la Constitución era subordinar la segunda, al primero, apareciendo así la dictadura.

Juárez, Lerdo y Díaz, para poder gobernar, tuvieron que hacer a un lado a la Constitución, lo que ocasionó que se les acusara de dictadores.

Emilio Rabasa justifica a la dictadura, al sostener que: "en la época constitucional, tiene de notable que nuestros grandes presidentes han ejercido la dictadura favoreciendo las evoluciones que cada etapa requería. No ha sido que un despotismo brutal haya hecho estragos en los pueblos; es que la desproporción entre las instituciones prometidas y las posibilidades de realización, ha irritado la impaciencia de los hombres que han puesto sus pasiones y sus fuerzas al servicio de los que prometen de nuevo la vida popular libre y activa. En vez del quietismo de las tiranías, hemos tenido con las dictaduras democráticas un movimiento de avance y una evolución continuos."¹¹

Sin embargo, Rabasa advierte que aunque la dictadura fue necesaria en la historia, también se convierte en un peligro, por lo que resulta indispensable hacer de la Constitución una ley que garantice la estabilidad de un gobierno sólido.

¹¹ Rabasa, Emilio, La Dictadura Presidencial, Editorial Porrúa, 1982, p.113

De lo anterior se desprende que los gobiernos de Juárez y Lerdo constituyen una de las causas de la necesidad de fortalecer el poder ejecutivo.

En este sentido, Calderón al igual que Rabasa, señala que "la presencia de un presidente fuerte, un dictador, había sido derivado de la necesidad de sostener al gobierno contra preceptos legales de una Constitución idílica".¹²

B. CARACTERÍSTICAS

1. Presidencialismo Puro

El sistema político mexicano tiene como principal característica el régimen presidencial, cuyos orígenes, además de los históricos y políticos, se fundamentan en nuestra Constitución actual.

El sistema mexicano es acentuadamente presidencialista. El jefe del Ejecutivo es al mismo tiempo Jefe del Estado y jefe de Gobierno. La dirección política del gobierno federal es determinada libremente por el presidente, con independencia del poder Legislativo.

Para poder entender con mayor claridad las características de un sistema presidencial, se puede hacer una comparación con el sistema parlamentario: En el sistema parlamentario los integrantes del poder Ejecutivo, es decir el gabinete, son también miembros del poder Legislativo o Parlamentario. Este gabinete, está conformado por los líderes del partido mayoritario o mayoría parlamentaria.

El poder Ejecutivo en este sistema es doble, existiendo un Jefe de Estado con funciones de representación y protocolo y un jefe de Gobierno encargado de la administración. El primer ministro, que es el de mayor importancia en el gabinete, es otro de los rasgos característicos del parlamentarismo.

En tal sentido se deduce que el gabinete subsistirá, sólo si cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

¹² Calderón, José María, *Op Cit.* p. 26

Ninguno de los aspectos que mencionan los tratadistas como matices parlamentarios en el sistema mexicano lo es, toda vez que el Presidente o el Secretario de Estado no son responsables políticamente ante el Congreso, es decir, el Congreso no los puede remover.

Por ello, puede afirmarse que nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro.

Es sin duda, en la Constitución norteamericana de 1787, en donde se estructura el primer Sistema Presidencial clásico o puro, generándose nuevas relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

A partir de este modelo en América Latina se han configurado los Sistemas Presidenciales.

Por lo tanto, en México tenemos un Presidencialismo puro, es decir, sin ningún matiz Parlamentario.

Nos parece, que es precisamente la característica de nuestro Presidencialismo puro, el que hace del Presidente de México, casi un monarca absoluto. De ahí la necesidad de delimitar algunas de sus facultades por medio del Congreso.

Al respecto José María Calderón trae a colación algunas de las críticas que los constituyentes de 1916, inconformes, dirigieron al proyecto en discusión:

Froylán C. Manjarrez, sostenía que la revolución en su contexto político se hizo contra el poder Ejecutivo y no contra el Legislativo y en lugar de limitar las funciones del primero, se ampliaron.

"Mientras que al Congreso le han quitado muchas facultades, tenemos esta Constitución llena de atribuciones para el Ejecutivo, con lo que hacemos legalmente del Presidente de la República, un dictador".¹³

Por su parte, el diputado Pastrana Jaimes afirmaba: el constituyente está trasladando el anterior absolutismo de las Cámaras a una sola persona, haciendo al ejecutivo, no sólo un poder fuerte sino un poder absoluto.

¹³ *Ibidem*, p. 123

En este siglo y el pasado, la tendencia en América Latina se ha inclinado por la creación de ejecutivos fuertes. Las principales argumentaciones radican en la eficiencia de la ejecución de las decisiones de gobierno, en donde un ejecutivo débil, privado de facultades para conducir su administración y obstaculizado por el Congreso, no rinde buenos *resultados*, además de que se puede poner en peligro la seguridad de un país.

No podemos dejar de lado, que también la base del poder del Presidente estriba en los componentes de la clase política, por que ellos manejan y controlan grandes masas: líderes del partido dominante; líderes sindicales de obreros, campesinos, burócratas; así como los jefes del ejército.

Al respecto, Carpizo señala su preocupación para *"limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del país y, en buena parte, las libertades de sus habitantes"*.¹⁴

Ejecutivo Unitario

Los autores del Decreto Constitucional de Apatzingán, de Octubre de 1814, posiblemente temerosos de que a través del poder Ejecutivo se repitieran los vicios de la Administración Virreinal, depositaron el Supremo Gobierno en un triunvirato, es decir, en un Ejecutivo Colegiado.

Cada uno de sus miembros ejercería individualmente el poder durante un período rotativo de cuatro meses.

Es hasta la Constitución de 1824, cuando se otorga el Supremo Poder Ejecutivo de Federación a un solo individuo, con el título de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo sistema se plasmó en la Constitución de 1857 y la vigente. Lo anterior, nos permite afirmar que, con base en el artículo 80 de la Constitución, en nuestro país el Poder Ejecutivo corresponde exclusivamente al Presidente, por lo que los demás funcionarios y empleados de la

¹⁴ Carpizo, Jorge. *Op. Cit.*, p. 18

Administración Pública Federal, desde los Secretarios de Estado, hasta los empleados de base, no forman parte del Poder Ejecutivo. Son el aparato administrativo que lo auxilia, ejerciendo sólo una autoridad delegada del Presidente, de acuerdo a las leyes.

El principal argumento en favor del Ejecutivo unitario estriba en la pronta y eficaz ejecución de la ley. Así pues, el artículo 80 apunta que *"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"*.

En la actualidad cuando se hace referencia a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ya no se antepone el adjetivo supremo, reservándose éste, sólo para el Judicial, depositado en la Suprema Corte de Justicia.

El principio del Ejecutivo Unipersonal, obedece al claro propósito de unificar el centro de decisión y mando de la rama ejecutiva, que reúne las más importantes facultades administrativas y políticas del Gobierno Federal.

Este carácter único del Presidente, se refuerza con la forma de elegirlo universal y directamente por la totalidad de la ciudadanía, procedimiento determinante para hacer de este funcionario público, el más conocido y con mayor legitimidad democrática de nuestro sistema político.

Informe

Cada primero de noviembre el Presidente de la República rinde un amplio Informe al pueblo de México a través del Congreso de la Unión. A este informe asisten Secretarios de Estado, Directores, Gerentes de Empresas Paraestatales y Descentralizadas, las representaciones diplomáticas de todos los países con quienes México tiene relaciones. Este documento es contestado por el Presidente de la Cámara de Diputados, quien por costumbre lo aprueba, elogiando además la política presidencial.

Por lo que respecta al Sistema Presidencial Mexicano, sus principales características son:

- a) Al ser electo directamente por el pueblo, el Presidente goza de una gran independencia con respecto al Legislativo.
- b) Al depositarse en una sola persona la Jefatura del Estado y del Gobierno, se hace del Ejecutivo un Poder Unitario.
- c) El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado, por lo que, tanto él como éstos, no son responsables políticamente ante el Congreso.
- d) No es necesario que el Presidente surja del partido mayoritario.
- e) El Congreso no puede ser disuelto por el Presidente.

En cuanto a América Latina podemos distinguir tres tipos de Sistemas Presidenciales:

- Presidencialismo Puro, como el de México.
- Presidencialismo Atenuado; el Presidente y sus ministros forman el gabinete y conjuntamente ejercen el Poder.
- Ejecutivo colegiado; a diferencia del unitario, se incluyen elementos parlamentarios para disminuir el Poder Ejecutivo.

Otra de las características de la Organización Presidencial en México, se constata en los artículos 81, 82 y 83.

En el artículo 81 se asienta, que la elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

El artículo 82, trata de los requisitos para ser Presidente. La fracción I fue reformada para que a partir del año 2000, el Presidente no tenga que ser necesariamente hijo de padre o madre mexicanos.

El principio de la no reelección, una vez agotado el periodo presidencial de seis años, lo consigna el artículo 83.

C. FACULTADES

La creación de un Ejecutivo fuerte, obedece, como hemos analizado, a la necesidad de revertir aquellos preceptos de la Constitución de 1857, la cual había dotado al Legislativo de un poder inhibitor de la acción del Ejecutivo, obligando a éste a actuar al margen de esa Constitución.

Por tal motivo, los Constituyentes de Querétaro crearon un Sistema Presidencialista con un poder casi absoluto, con una amplia capacidad de maniobra frente a los otros dos Poderes de la Unión, ligado únicamente a la sociedad en los periodos electorales. Antes de continuar, quisiéramos subrayar la diferencia entre régimen presidencial y el presidencialismo. El régimen presidencial se constituye con base en la preeminencia del poder Ejecutivo, al convertir al Presidente en la figura central de nuestro gobierno, tal y como lo encontramos en el primer sistema presidencial emanado de la constitución norteamericana de 1787, donde se consideró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en el marco del Sistema Presidencial clásico y puro. Sin embargo, cada uno de los países latinoamericanos ha adquirido una fisonomía particular, resultando así un mosaico de sistemas políticos que podemos unificar bajo el rubro de presidencialismo, el cual en México ha socavado el equilibrio de poderes, por su acentuado autoritarismo.

Hay autores como José María Calderón, que afirman en relación del Gran Poder Presidencial, que éste se debe a la "Trama Constitucional" organizada por la clase media intelectual, también denominada los "Civilistas" allegados a Carranza, que sólo pretendían hacerlo Presidente, no sin antes dotarlo de un sinnúmero de atribuciones *"Así las reformas que se hicieron al Código de Querétaro hicieron del Presidente de la República un verdadero dictador constitucional"*.¹⁵

Las atribuciones del Presidente incluyen desde la designación del gabinete, la presentación de iniciativas de ley, hasta la conformación del presupuesto.

¹⁵ Calderón, José María, *Op. Cit.*, p.236

En México, el Presidente es la clave del sistema político, por el ejercicio de atribuciones constitucionales tan amplias e importantes e incluso por el ejercicio de actos que rebasan los límites constitucionales y que inciden en toda la vida del Estado.

Es a partir de la Constitución de Querétaro y concretamente de los artículos 82 al 92, donde se fundamentan los deberes del Ejecutivo.

La supremacía del Poder Ejecutivo se basa en la conjugación de diversos elementos:

- Amplias facultades constitucionales y extra constitucionales (designar a su sucesor y a los gobernadores).
- Decidir en el ámbito internacional sin que prácticamente haya algún freno por parte del Senado.
- Gran influencia en la economía a través del banco central, organismos descentralizados y empresas de participación estatal y en general por medio de las facultades que posee en materia económica.
- Los Jefes del Ejército dependen del Presidente.
- La integración de casi toda la Suprema Corte de Justicia.
- La gran mayoría de los legisladores pertenece al PRI, cuyo Jefe Político es el propio Presidente, situación por la cual se ha debilitado el poder Legislativo.
- Control y facultades que tiene sobre los medios de comunicación.
- Los recursos económicos de la Federación se concentran principalmente en el Ejecutivo.
- Es responsable directo del Distrito Federal, centro económico y político del país.
- Manipulación de las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales a través del partido.

Estos diversos elementos han propiciado que se ubique a México como *"La única República en el mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta"*.¹⁶

¹⁶ Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, Mortiz, p.31

1. Fuentes de las facultades presidenciales.

Las funciones del Poder Ejecutivo son de carácter político, administrativo, económico y social y las ejerce con base en las múltiples facultades del Presidente, las cuales a su vez provienen de: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Las facultades constitucionales son: la de nombramiento, de materia internacional y de iniciativa de la ley, promulgación y ejecución de las leyes.

Las facultades sustentadas en las leyes ordinarias son: control de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y medios masivos de comunicación.

Hay facultades que se encuentran tanto en la Constitución, como en las leyes secundarias; es el caso de la designación de sus más cercanos colaboradores y de materia económica.

Las facultades emanadas del sistema político, están encarnadas en la jefatura natural del PRI, en la designación de los gobernadores y su sucesor.

2. Las facultades presidenciales

a. Proceso Legislativo

La intervención del Presidente en el proceso legislativo lo dota de facultades muy importantes 1) la iniciativa de ley, 2) el veto y 3) la promulgación de la ley.

1) Iniciativa de ley:

Al Ejecutivo como al Congreso, le compete, según el artículo 71, el derecho de iniciar leyes, apareciendo áquel como el que más iniciativas envía. Según Nestor de Buen *"Es natural que así sea, ya que la preparación de proyectos, la enorme complejidad de la sociedad moderna, exige en primer lugar sensibilidad y técnica"*.¹⁷

¹⁷ Buen, Nestor de, *La Cámara de Diputados*. Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994, p. 174

2) El veto

Esta facultad, más que una colaboración de poderes, desemboca en una subyugación del Legislativo frente al Ejecutivo.

Puede suceder, que algún proyecto aprobado por las Cámaras de Senadores y de Diputados sea rechazado por el Ejecutivo con base en la facultad otorgada por el artículo 72, de desechar total o parcialmente un proyecto de ley, devolviéndose el mismo a ambas Cámaras. Si éstas insisten en su aprobación -situación a la que no se atreverían por el peso priísta- por mayoría de dos terceras partes del número total de votos de los Diputados presentes, el Ejecutivo deberá publicar la ley.

El objeto del veto, es evitar algún error en el proceso legislativo capacitando al Ejecutivo para que se defienda contra la "imposición" del poder Legislativo. Estamos de acuerdo que esta medida era necesaria en el siglo pasado. Pero actualmente, sería conveniente dotar también al poder Legislativo de defensas contra las sistemáticas y frecuentes injerencias del Ejecutivo.

El Presidente no tiene facultades de veto en:

- Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.
- Las facultades de la Comisión Permanente.
- Cuando las Cámaras ejerzan funciones de cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- En la estructura y funcionamiento interno del Congreso.
- Las reformas constitucionales.

En realidad la facultad del Ejecutivo de vetar algún proyecto de ley, prácticamente no se registra, por dos sencillas razones: en primer lugar, la mayoría de las iniciativas surge del poder

Ejecutivo y, difícilmente el Congreso de la Unión elaboraría una iniciativa sin el consentimiento previo del Presidente.

3) Promulgación

La promulgación o publicación de las leyes, es una obligación constitucional del Presidente que no puede incumplir, ya que con este acto, el Ejecutivo reconoce una ley. Con la publicación de una ley se establece automáticamente la orden de cumplimiento.

b. Promulgación, Ejecución y Reglamentación

Del artículo 89 fracción I, se generan tres facultades y a la vez obligaciones del Ejecutivo:

1) Promulgación de las leyes

La acabamos de analizar en el inciso anterior, ya que esta facultad se incluye dentro del proceso legislativo.

2) Ejecución de las leyes

A esta facultad, el Poder Ejecutivo le debe su nombre. A través de la misma, materializa las disposiciones legislativas, haciéndolas realidad mediante planes y programas económicos, sociales, administrativos y políticos.

3) La facultad reglamentaria del Ejecutivo

Es una de las facultades legislativas del Presidente para la expedición de reglamentos, los cuales facilitan la ejecución de las leyes. La facultad reglamentaria sólo la posee el Presidente y no la puede delegar en los Secretarios de Estado ni en ningún otro funcionario. Esta facultad pertenece a las facultades legislativas que a continuación veremos.

c. Facultades Legislativas del Ejecutivo

El Ejecutivo sólo está facultado para legislar en los casos que expresamente le autoriza la Constitución:

- En casos de emergencia

El artículo 29 prevé un régimen de excepción o estado de sitio, si la seguridad nacional se viera amenazada. En esta situación, la Constitución autoriza al Presidente para suspender las garantías individuales, en una región o en todo el país y por tiempo limitado.

- Cuando se suspenden las garantías individuales

El poder legislativo dota de facultades extraordinarias al Ejecutivo, el cual dictará las disposiciones necesarias para afrontar con facilidad y rapidez el problema, excluyéndose transitoriamente el principio de división de poderes.

- En los casos de salubridad

La fracción XVI del artículo 73, dispone que el Consejo de Salubridad dependiente del Presidente, puede instrumentar medidas contra el alcoholismo o las ventas de sustancias envenenadoras del organismo y el ambiente. La Secretaría de Salud puede dictar reglas para contrarrestar epidemias graves.

- En los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente

Los cuales somete a la aprobación del Senado, como lo dispone la fracción I del artículo 76 y la X del 89.

La regulación económica contemplada en el artículo 131, permite al Congreso delegar atribuciones legislativas en el Ejecutivo para que éste legisle en materia de comercio exterior e imponga un aumento o disminución de las cuotas arancelarias en ciertos productos, prohibiendo incluso su circulación por el país.

- La facultad reglamentaria

La cual se analizó en las facultades de la fracción I del artículo 89.

Los principales motivos por los que la Constitución autoriza al Ejecutivo a legislar son: En épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas; es quien cuenta con el personal competente en el aspecto técnico; los poderes legislativos, más bien se ocupan de las

cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta labor en manos del Ejecutivo.

El establecimiento de las normas, responsabilidad del poder Legislativo, se ha traspasado de una manera considerable al Ejecutivo, debido a que el procedimiento legislativo no responde a la elaboración rápida de disposiciones administrativas con carácter de ley, reglamentos o decretos, lo cual significa que en la actualidad se gobierna legislando, conforme a la potestad reglamentaria del gobierno y la facultad de dictar disposiciones administrativas.

De este modo el poder Ejecutivo, con su particular criterio, le da continuidad a la realización del programa constitucional o solicita la modificación del mismo, de acuerdo a las exigencias del Estado y la población. *"Éste, es uno de los hábitos en algunos países, que restan fuerza y respetabilidad a la vez que limitan la acción de muchos parlamentos, pues el espíritu de las leyes es dissociado de la normalidad, al poder ser llevado a cabo sólo hasta que el ejecutivo lo considere posible, quien a su vez deducirá la factibilidad de la realización de la ley a partir de la información de los expertos, con lo cual parece ser que el cumplimiento de la misma viene a quedar, a final de cuentas, al arbitrio de los asesores del ejecutivo".*¹⁸

d. Facultades en materia económica

En materia económica y hacendaria, el Presidente tiene facultades para diseñar y controlar las políticas de : Inversión y obras públicas, monetaria, fiscal, industrial, precios, importaciones y comercio exterior, petróleo, petroquímica y gas, energía eléctrica, forestal industrial, turística y todo el sector paraestatal.

Al respecto, éste último ha decrecido significativamente los dos últimos sexenios; sin embargo, el Presidente reafirma su control sobre el sector paraestatal, a través de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal como: el ISSSTE y el IMSS en el aspecto de seguridad social; la Comisión Federal de Electricidad, PEMEX; Aeropuertos y

¹⁸ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.178

Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos; en la vivienda por medio de INFONAVIT y FOVISSSTE, etc.

Todo lo anterior, representa los instrumentos fundamentales por medio de los cuales el Presidente fortalece la intervención del Estado en la economía, a pesar de las políticas económicas neoliberales.

e. En materia de Relaciones Exteriores

Las principales atribuciones del Presidente en relaciones exteriores son: representa al país ante el exterior; celebra los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado; interpreta, abroga y denuncia los tratados; es quien construye la política internacional del país, o sea, reconoce o no a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra las alianzas, realiza las declaraciones de política internacional y determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.

f. Declaración de Guerra y Seguridad Interior

De acuerdo a la fracción VI del artículo 89, el Presidente puede disponer de la totalidad de las fuerzas armadas, es decir, del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea. Es responsable de la seguridad interior y defensa exterior del país.

Cuestión difícil es precisar cuando puede el Presidente hacer uso de la fuerza pública para preservar la seguridad interior. Una respuesta genérica podría ser la siguiente: existe una paz mínima para el desarrollo de la vida cotidiana, pero si ella peligrara, el Presidente puede hacer uso de esa facultad. La regla anterior no está bien definida, pero hay que aclarar que en el ejercicio de la facultad a que nos referimos, no se deben violar los derechos humanos. Si la situación llegase a configurar una emergencia, el Presidente tiene que solicitar al Congreso la suspensión de las garantías individuales, es decir, el solo criterio del Presidente no es suficiente para calificar lo crítico de la situación, sino que para ello se requiere la intervención del Congreso, como lo indica la fracción XII del artículo 73.

Las decisiones sobre los movimientos militares en caso de guerra, están fuera del control judicial, ya que el Presidente tiene la facultad de movilizar al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, ante la suspensión de garantías.

Interpretada correctamente la ley fundamental en su artículo 89 fracción VIII, el Presidente no puede enviar tropas al exterior sin la autorización del Congreso, porque si lo hiciera, estaría efectuando, sin tomar en cuenta a éste último, una decisión que puede traer consigo la guerra, y es claro que la Constitución repartió esta facultad entre los órganos políticos. Por tanto, para que el Presidente declare la guerra, se necesita la autorización del Congreso mediante una ley.

g. Facultades de indulto

El Presidente puede indultar conforme a las leyes, a reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y en el D.F., por delitos de orden común, tal como lo indica la fracción XIV del artículo 89.

h. Convocatoria a Sesiones Extraordinarias

La única facultad suprimida al Ejecutivo desde la promulgación de la Constitución de 1917 es la de convocar a las Cámaras a un periodo extraordinario de sesiones. Esta atribución sólo le corresponde a la Comisión Permanente como lo marca la fracción XI del artículo 89 en relación con la IV del 79. En nuestra experiencia como empleado de la Cámara de Diputados, hemos observado que este impedimento únicamente se ha quedado en el papel, pues las sesiones extraordinarias prácticamente se llevan a cabo cuando así lo desea el Presidente.

i. Artículo 89

En el artículo 89, se constringen facultades y también obligaciones del Presidente de la República en sus distintas fracciones:*

i. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión cuidando de su exacta observancia.

* Estas fracciones no están enunciadas textualmente

- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Gobernador del Distrito Federal, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otra manera en la Constitución o en las leyes (recién reformado).
- III. Nombrar a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado.
- IV. Igualmente, con aprobación del Senado, nombrar a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacionales, así como a los empleados superiores de Hacienda.
- V. A los demás oficiales de la Armada del Ejército y Armada Nacionales los nombra de acuerdo con las leyes.
- VI. Puede disponer de la Fuerza Armada permanente de tierra y mar para la seguridad interior, como para la Defensa Exterior de la Federación.
- VII. También puede echar mano de la Guardia Nacional para los mismos objetivos.
- VIII. El Ejecutivo puede declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República (recién reformado).
- X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar Tratados Internacionales, sometiéndolos a ratificación del Senado.
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo apruebe la Comisión Permanente.
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios necesarios para el buen ejercicio de sus funciones.
- XIII. Habilitar puertos, establecer Aduanas Marítimas y Fronterizas y señalar su ubicación.
- XIV. Conceder indultos de acuerdo con la ley.

XV. Conceder privilegios por tiempo limitado, a los inventores, con arreglo a la ley respectiva.

XVI. En caso de que la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República puede hacer los nombramientos relativos a las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente.

XVIII. Presentar a la consideración del Senado, la toma para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado (recién reformado).

XX. Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

Haciendo un recuento rápido de este apartado II del Poder Ejecutivo, podemos resaltar que las causas de predominio del Presidente Mexicano son: es el Jefe del Partido predominante; el debilitamiento del Poder Legislativo; la integración en buena parte de la Suprema Corte de Justicia; su marcada influencia en la economía; la institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él; la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; la concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo; las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado; el Gobierno directo de la región más importante del país, como lo es el Distrito Federal, y un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

Las facultades Presidenciales se pueden traducir en funciones Políticas Administrativas, Económicas y Sociales.

Las funciones políticas del Presidente se ubican en las relaciones con los otros poderes; la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el sistema político en general.

Las funciones administrativas presidenciales dan unidad a toda la Administración Pública Federal, partiendo del Presidente, los funcionarios y empleados del Gobierno Federal.

Las funciones económicas las ejerce el Presidente a través del gasto y la inversión pública; la política fiscal, bancaria, de exportaciones e importaciones y de créditos.

Con respecto a las funciones sociales del titular del Ejecutivo, éstas se aplican en la educación, seguridad social, agraria y laboral.

En relación al cúmulo de facultades que la Constitución concentra en el titular del poder Ejecutivo, será precisamente el objeto del siguiente apartado. El de proponer la delimitación de una de ellas: la de libre nombramiento.

III. PROPUESTA DE DELIMITACIÓN DE LA FACULTAD DE LIBRE NOMBRAMIENTO

Antes de entrar de lleno a analizar los elementos de la facultad ejecutiva de libre nombramiento y la propuesta de su delimitación, nos avocaremos a considerar las características de la figura del Secretario de Estado y su posición dentro de la estructura de la Administración Pública Federal, ya que es precisamente él, uno de los principales blancos a donde va dirigida dicha propuesta.

A. SECRETARIOS DE ESTADO

Como ya hemos aseverado, el poder Ejecutivo es unitario y se deposita en una sola persona denominada Presidente de la República Mexicana. Sin embargo, para la conducción de la Administración Pública Federal, se auxilia de instituciones administrativas centralizadas y paraestatales, de acuerdo como lo establece el Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Instituciones administrativas centralizadas:

- La Presidencia de la República
- Las Secretarías de Estado
- Los Departamentos Administrativos
- La Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Instituciones Paraestatales:

- Los organismo descentralizados
- Las empresas de participación estatal, instituciones de crédito, instituciones nacionales , de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Los funcionarios de estas instituciones no son titulares del poder Ejecutivo, sino auxiliares dependientes de su único titular que es el Presidente.

1. Órganos Políticos y Administrativos

Los órganos ejecutivos son de dos tipos: políticos y administrativos. Los primeros tienen, como su nombre lo indica, sólo atribuciones políticas. Los segundos administran algún servicio público, sin mezclarse en cuestiones políticas.

Los Secretarios de Estado conservaron en la constitución de 1917 algunas de las características generales que poseían en la de 1857: pertenecer a los órganos políticos o político-administrativos, ser nombrados o removidos exclusivamente por el Presidente de la República y refrendar todo acuerdo o decreto expedido por el Presidente.

En cambio los Departamentos Administrativos tienen funciones sólo administrativas. Por lo que respecta concretamente a el Distrito Federal, con base en la reforma de octubre de 1993, el artículo 122 en su fracción VI, determinaba que: *"El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea,*

Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes". Hay que destacar que el Presidente deberá compartir el nombramiento del Jefe del Distrito Federal con la Asamblea de Representantes, que deberá ratificarlo. Este nombramiento mixto presidencial-parlamentario, se aplicaría hasta el año de 1997, pero debido a la reforma de 1995 la elección será directa.

Aunque se aprecian diferencias entre los órganos políticos y administrativos "las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna".¹⁹

El presidente en México ha contado siempre con la ayuda de un organismo asesor, al que se ha llamado popularmente "Gabinete", sin embargo ni en la Constitución actual ni en las anteriores se ha usado este término. La costumbre ha establecido que todos los Secretarios del poder Ejecutivo y los Jefes de Departamento nombrados por el Presidente sean automáticamente miembros del gabinete. Sólo por la costumbre también, se explican el funcionamiento, deberes y responsabilidades de este organismo como grupo asesor del Presidente.

Las Constituciones han otorgado al Congreso la facultad de fijar el número de Secretarios de Estado y sus obligaciones, pero el nombramiento de los mismos corresponde exclusivamente al Presidente. Ninguna de las Cámaras tiene facultades para aprobar o rechazar estas designaciones.

En cuanto a los términos Ministro y Secretario, éstos se usaban indistintamente antes de 1917, sin ninguna diferencia entre ambos.

En México, como en otras naciones, el Jefe del Poder Ejecutivo preside una extensa organización administrativa. La Constitución de 1917, en su artículo 90, estipula que para el

¹⁹ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Edit. Publicaciones Administrativas y Contables, 1994 p. 23

despacho de los asuntos del orden administrativo de la federación habrá el número de secretarios que establezca el Congreso, por una ley, que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado. Su número y atribuciones están expresamente considerados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual finalmente es estructurada y diseñada por el titular del Ejecutivo.

Desde 1917 se ha usado exclusivamente el término **Secretarios**, no sólo en la Constitución, sino también en todas las leyes que han establecido los deberes de los mismos. Por consiguiente, es correcto llamar a estos funcionarios **Secretarios de Estado y Secretarías** a los organismos que encabezan.

A los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento, el Presidente no les ha concedido siempre demasiada libertad de acción sobre cuestiones políticas importantes. Todos los Presidentes, desde que se promulgó la Constitución de 1917, han intervenido personalmente en diversas ocasiones, en los problemas relacionados con el funcionamiento y administración de sus Secretarías, cuando consideran que existe una razón de interés público.

La organización de las dependencias ejecutivas está regulada por reglamentos interiores; cada Secretaría es regida por un Secretario, auxiliado por los Subsecretarios y el Oficial Mayor.

2. El Refrendo

El papel del refrendo, en el régimen presidencial, es el de dar autenticidad a los actos que certifica. El Artículo 92, señala la obligatoriedad de los Secretarios de Estado de refrendar todos los *reglamentos*, decretos y órdenes del Presidente, relacionados con el ramo de su despacho. En este punto se hace necesario precisar que *"se han determinado Jurisprudencialmente, por*

ejemplo, que los Secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos. Esto es congruente, ya que se trata de colaboradores con facultades del Ejecutivo delegadas".²⁰

En nuestro sistema, la facultad de refrendo de los Secretarios de Estado, está directamente ligada con la atribución del Presidente de nombrarlos y removerlos libremente.

Ante tal situación creemos que el refrendo es obsoleto e inútil, porque si un Secretario de Estado se niega a refrendar un ordenamiento presidencial, simplemente es removido por otro que sí lo firme.

De esta forma el refrendo más que una limitación política del Presidente, es una limitación moral que no repercute en nada en las decisiones del Ejecutivo. Por tanto, el artículo 92 debe abrogarse, hasta tanto no se modifique la facultad presidencial de nombrar y remover libremente a sus funcionarios.

"La práctica de que los Secretarios de Estado refrenden el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer".²¹

B. EL NOMBRAMIENTO

La designación de funcionarios, es una de las facultades del Presidente que le da una gran influencia personal, la cual está enmarcada en las fracciones II, III, IV, V, IX y XVIII del artículo 89, mismas que se pueden clasificar en: a) nombramientos libres, b) nombramientos con aprobación del Senado y c) nombramientos de acuerdo con la ley.

1. Tipos de nombramientos

a) **Nombramiento libre:** la fracción II del artículo 89 faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Gobernador o Jefe del Departamento del

²⁰ González Oropeza, Manuel, *El Presidencialismo*, UNAM, p.16

²¹ Carpizo, Jorge, *Op. Cit.*, p.36

Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal. La única limitante de este nombramiento es que el Presidente debe observar lo marcado en el artículo 91: los Secretarios del Despacho debe ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos. En el nombramiento del Jefe del Departamento no hay ninguna restricción, hasta el año de 1997.

El artículo 89 fracción II, faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de ningún modo en la Constitución o en las leyes.

Además el Presidente debe designar, o por lo menos señalar los nombramientos de gran cantidad de subsecretarios de Estado, funcionarios de la Lotería Nacional, del director y una gran parte de los miembros del consejo directivo del Instituto Mexicano del Seguro Social y muchos más, por supuesto.

Estas facultades tan amplias del Presidente para nombrar con toda libertad a los funcionarios importantes del gobierno, otorgan a la jefatura oficial presidencial, gran parte de su prestigio e influencia.

También corresponde al Presidente, la facultad de destituir funcionarios. El mismo artículo 89 fracción II de la Constitución expresa que puede remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador del Distrito Federal, a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda.

En este sentido, el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, distingue claramente entre los empleados de base y empleados de confianza. Los empleados de base son inamovibles, protegidos en sus puestos y, en determinadas condiciones les es permitido afiliarse a sindicatos y hasta declararse en huelga contra el gobierno. Por consiguiente según el estatuto, los empleados de confianza nombrados por el Presidente sólo pueden ser destituidos por él; carecen de seguridad en la posesión de sus empleos y se les niega el derecho de huelga.

b. Nombramiento con aprobación del Senado: como lo marcan las fracciones III, IV, IX y XVIII del artículo 89: Los nombramientos de ciertos funcionarios, deben ser sometidos a la aprobación del Senado, el cual no ha revocado ninguna designación presidencial, hasta el momento.

El Senado ratifica los siguientes nombramientos: agentes diplomáticos, ministros y cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea, empleados superiores de Hacienda y ministros de la Suprema Corte de Justicia y recientemente, al Procurador General de la República. En los recesos de las Cámaras, la ratificación corresponde a la Comisión Permanente.

Por lo que respecta a los empleados superiores de Hacienda, ver anexo 1.

En cuanto al Procurador General, hasta noviembre de 1994, lo nombraba libremente el Presidente. El 17 de diciembre del mismo año fue reformada la fracción IX del artículo 89, quedando como sigue: *"Designar con ratificación del Senado, al Procurador General de la República".*²²

En materia de política exterior, los nombramientos de ministros plenipotenciarios y embajadores, emitidos por el Ejecutivo, nunca han encontrado oposición en el Congreso. Por tanto, el Presidente designa diplomáticos a su arbitrio sin preocuparse por la posibilidad de que el poder Legislativo se niegue a aceptar sus nombramientos. La dirección de la política extranjera, no es sólo el resultado del prestigio natural y la influencia de la dignidad presidencial. Constitucionalmente, el Presidente está autorizado para dirigir las disposiciones diplomáticas. En lo personal aprovecha esta facultad para enviar de embajadores a los políticos que considera, no conviene que estén en el país; algunas veces para favorecer a sus amigos y

²² Cámara de Senadores. Minuta del 17 de diciembre de 1994, p.5

otras, nomina diplomáticos de prestigio que a México conviene lo representen en algún lugar determinado.

Como se puede observar, el nombramiento de los funcionarios, sujetos a lo estipulado en las fracciones III y IV del artículo 89, no es libre, pues depende de la ratificación del Senado. Sin embargo, la remoción es totalmente libre, el Presidente puede cambiarlos en el momento que así lo determine.

c) Nombramiento de acuerdo a las leyes: La Fracción V del artículo 89 limita al Presidente en el nombramiento de oficiales del ejército, la armada y la fuerza aérea de coronel -excluido éste- hacia abajo. El titular del Ejecutivo en estos casos deberá ajustarse a las leyes establecidas al respecto.

Nombramientos Metaconstitucionales

El término Metaconstitucional, lo acuñó Carpizo, quien sostiene que el Presidente puede hacer nombramientos más allá de lo que la Constitución lo faculta, y los puede realizar de dos maneras: 1) A través de las leyes secundarias, nombrando a los principales funcionarios del sector paraestatal, y a los presidentes de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y 2) por medio de las facultades que le otorga el sistema político mexicano, el cual le permite nombrar fuera del contexto constitucional y legal a los gobernadores, principales presidentes municipales, a los senadores y a la mayoría de los diputados, ya que el Ejecutivo determina en última instancia, quienes serán los candidatos del PRI. También es el jefe de su partido y nombra a su sucesor.

C. PROPUESTA DE DELIMITACION DE LA FACULTAD DE LIBRE NOMBRAMIENTO

1. Nombramientos en el sexenio Salinista.

Para examinar los resultados generados por la facultad presidencial de libre nombramiento, hemos elegido el periodo sexenal de 1988-1994, porque es precisamente en éste, en donde se

advierte un claro abuso de la referida facultad e incluso de las designaciones extraconstitucionales de funcionarios.

Debemos destacar, que Carlos Salinas, desde el sexenio delamadrista, daba claras muestras de convertirse en el eje del núcleo político del gabinete y desde entonces fue entretejiendo el equipo de colaboradores de su administración. *"Como secretario de Programación y Presupuesto colocó en puestos claves a casi todo su grupo, el cual se fue articulando y ganado fuerza al interior del gobierno delamadrista".*²³

A continuación presentaremos una relación de nombramientos hechos por el Ejecutivo en el período de referencia, agrupados en dos categorías: a) Designaciones Extraconstitucionales y b) Nombramientos en el gabinete.

a) Designaciones Extraconstitucionales.- Básicamente se refieren a interinatos e imposiciones de gobernadores estatales:

Diciembre de 1988*.- Con el objeto de ingresar al gabinete salinista, los gobernadores de Veracruz, Fernando Gutiérrez Barrios y de Jalisco, Enrique Álvarez del Castillo, solicitaron licencia para hacerse cargo de la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, respectivamente. Luis Martínez Villicaña es cambiado por Genovevo Figueroa en el estado de Michoacán.

Enero de 1989.- Xicotécatl Leyva Morera, gobernador de Baja California, es obligado a renunciar un año antes de terminar su gestión, para ser relevado por Oscar Baylón Chacón.

Septiembre de 1989.- Mario Ramón Beteta, es cambiado por Ignacio Pichardo Pagaza en el gobierno del Estado de México.

²³ Villanil, Jenaro, *La Ingeniería Política del Salinismo*, PyV, 1993, p.12

* Los datos de las designaciones de los gobernadores fueron tomados de un Informe Especial del Periódico "El Financiero" publicado el 16 de octubre de 1994.

Febrero de 1991.- Dulce María Sauri Riancho es impuesta en el gobierno de Yucatán por "renuncia" de Víctor Manzanilla Schaffer.

Agosto de 1991. Por medio de una concertación, el PAN arriba al gobierno de Guanajuato, en la persona de Carlos Medina Plascencia, quien desplaza a Ramón Aguirre.

Octubre de 1991.- Fausto Zapata es sacrificado en el gobierno de San Luis Potosí por Gonzalo Martínez Corbalá.

En el mismo año es impuesto en el gobierno de Nuevo León, Sócrates Rizzo.

Febrero de 1992.- Es destituido el gobernador de Tabasco, Salvador Neme Castillo, ocupando su lugar Manuel Gurriá Ordóñez.

Abril de 1992.- Patricio Chirinos, asume el gobierno de Veracruz.

Mayo de 1992.- Genaro Borrego renuncia a la gubernatura de Zacatecas, para hacerse cargo del PRI, en compañía de Beatriz Paredes, quien es traída del gobierno de Tlaxcala.

Junio de 1992. Es nominado a la candidatura del gobierno de Aguascalientes, Otto Granados Roldán.

Octubre de 1992.- El mal logrado Eduardo Villaseñor, tiene que ceder el gobierno de Michoacán a Ausencio Chávez.

Noviembre de 1992.- El delegado de Pronasol en Tamaulipas, Manuel Cavazos Lerma, es nombrado gobernador del Estado.

Enero de 1993.- Sergio Montemayor Seguy, es designado candidato a la gubernatura de Coahuila.

Abril de 1993.- Emilio Chuayffet, también es designado candidato del tricolor para la gubernatura del Estado de México.

Diciembre de 1993.- Otra vez, en Yucatán se sufre una imposición del Ejecutivo al colocar a Ricardo Granja Ricáldi, en sustitución de Sauri Riancho.

Enero de 1994.- A causa de la insurgencia chiapaneca, el gobierno de la entidad es modificado nuevamente, al sustituir Javier López Moreno a Elmar Setzer

Lo anterior implica que fueron removidos 17 gobernadores, de lo cual se desprende que más del 50% de los Estados del país, se regían por la ilegalidad.

b) Nombramientos en el Gabinete.- En este apartado, desglosaremos los numerosos nombramientos observados principalmente en el sector central de la Administración Pública Federal, resultado de la pemiciosa atribución discrecional de nombramiento, de la que hizo gala el Presidente Carlos Salinas de Gortari.

"Así podríamos recorrer cada una de las áreas de la administración pública, donde no hubo consolidación de planes y proyectos, debido a la remoción de funcionarios".²⁴

Las Secretarías que sufrieron cambios de funcionarios fueron:

En la SARH hubo dos secretarios y trece subsecretarios; Secofi, un secretario y seis subsecretarios; Comunicaciones, dos secretarios y siete subsecretarios; Sedesol, tres secretarios y ocho subsecretarios; Gobernación, tres secretarios y dieciséis subsecretarios; Educación, cuatro secretarios y catorce subsecretarios; Reforma Agraria, un secretario y cinco subsecretarios; Trabajo, dos secretarios y tres subsecretarios; Marina, dos secretarios y dos subsecretarios; Pesca, dos secretarios y cinco subsecretarios; Procuraduría del D.F., seis procuradores y 18 subprocuradores; Departamento del D.F., dos regentes; Seguro Social, tres directores y tres secretarios generales.

Las dependencias que no sufrieron cambios de Secretario fueron sólo seis: Comercio, con Jaime Serra Puche; Contraloría de la Federación, con Ma. Elena Vázquez Nava; Defensa Nacional, con el general Antonio Riviello Bazán; Hacienda, con Pedro Aspe Armella; Reforma Agraria, con Víctor Cervera Pacheco y Salud, con Jesús Kumate.

²⁴ Trinidad Ferreira, Angel, *La rueda del Poder* en El Universal, 21 de agosto de 1994, p.2

Como se puede apreciar, existió gran movilidad en el gabinete legal, con 25 cambios. *"En 48 subsecretarías del Estado han desfilaro 128 responsables. Fue el primer presidente desde la segunda guerra mundial que ha cambiado a un secretario de Marina (Luis Carlos Ruano por Mauricio Schleske)".*²⁵

Esta situación es preocupante, pues significa que los Secretarios sólo deben responder al Presidente y no así al pueblo de México, que con sus impuestos paga los sueldos y los requerimientos para el funcionamiento de las Secretarías. Si bien existen algunos preceptos constitucionales que pretenden atenuar lo anterior, como el artículo 93, el cual señala que los Secretarios de Despacho darán cuenta al Congreso, sobre el estado que guardan sus respectivos ramos y que cualquiera de las Cámaras podrá citarlos, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Lo cierto es que si el Presidente es él y sólo él quien los puede designar o quitar, sin que legalmente se tome en cuenta el Congreso, no tiene mucho caso que éste último cite a los Secretarios a comparecer.

Por ello, los nombramientos los debería conocer la Cámara de Diputados -como ya lo habían propuesto algunos diputados del constituyente de 1916-1917- lo cual no implica, de ninguna manera, que se rompa con el concepto de unidad del presidencialismo.

Una de las tesis centrales de Carpizo radica en su preocupación de que el Presidente respete cabalmente las facultades que le otorga la Constitución. En tal sentido podemos advertir en el autor del *"Presidencialismo Mexicano"*, cierto conformismo -y lo mencionamos de buena fe- por el estado actual de las normas reguladoras de la conducta presidencial, es decir, no propone la necesidad de reformar la Constitución con el objeto de restringir algunas facultades presidenciales, sino por el contrario, las justifica afirmando: *"Mi preocupación no es un presidente con todo ese cúmulo de facultades, sino que actúo de acuerdo con la Constitución".*²⁶

²⁵ Barrios Gómez, Agustín, *Comentarios*, en El Universal, 13 de agosto de 1994, p.12

²⁶ Carpizo, Jorge, *Op. Cit.*, p.9

Estamos convencidos, que es precisamente a la Constitución a la que es necesario reformar, desde luego sólo en algunos aspectos, de tal forma que no deje tan desvalido al Legislativo frente al poderoso Ejecutivo. Y podemos empezar replanteando la delimitación de las excesivas facultades del Presidente, concretamente, la de nombrar libremente a los principales funcionarios de la Administración Pública.

2. Refoma de la fracción II del artículo 89 constitucional

De acuerdo al artículo 80, el poder Ejecutivo es Unipersonal; por ello los miembros del gabinete no son parte de este poder, sino únicamente sus empleados, esto es, los Secretarios de Estado en México son sólo dependientes, ya que en los términos de la fracción II del artículo 89, el Presidente los puede nombrar y remover libremente, sin tener que explicar o justificar estas decisiones ante nadie.

Hay absurdos en nuestra Constitución, como lo es el hecho que para nombrar agentes diplomáticos, es decir embajadores, el Presidente requiere de una aprobación del Senado. En cambio, no lo requiere para nombrar al Jefe de todos los embajadores, es decir, al Secretario de Relaciones Exteriores; lo mismo podría decirse de los nombramientos de coroneles y oficiales superiores del Ejército y la Armada y los empleados superiores de Hacienda, que requieren aprobación del Senado, y no así, los nombramientos de los Secretarios de la Defensa y de Hacienda y Crédito Público.

Pese a que tomamos el modelo constitucional norteamericano, en este punto no coincidimos, porque en los Estados Unidos, los nombramientos del gabinete los tiene que ratificar el Senado. La cantidad de cambios suscitados en la Administración Salinista y las remociones que ya se dieron en el inicio del sexenio de Ernesto Zedillo, reflejan la inexistencia de una profunda selección de las personas idóneas para dirigir las Secretarías de Estado, por el hecho de que

sus titulares son nombrados unilateralmente, sin ser sometidos prácticamente a ningún filtro legal ni político. Esta situación repercute en trastornos y retrasos en el manejo de los asuntos fundamentales de las dependencias, por el constante cambio de sus funcionarios, lo que también genera una gran corrupción.

Consecuentemente, se hace impostergable realizar una reforma a la fracción II del artículo 89, en la cual se contemple la participación del poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados en los nombramientos de los colaboradores más importantes del Ejecutivo. Es menester aclarar que las propuestas de candidatos para ocupar los puestos de Secretarios de Estado y de directores de las principales entidades paraestatales, seguirán siendo facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, quien, sin embargo, deberá proponer la ratificación de los mismos, a la Cámara Baja, acreditando ante ésta, la aptitud de los aspirantes seleccionados.

En este sentido, valdría la pena tomar en cuenta para la selección y ratificación de un alto funcionario público, lo que señala al respecto Max Weber: *"Entre vivir para y vivir de la política existe una diferencia, ya que el individuo que vive de la política como profesión, pretende valerse de ella para convertirla en fuente permanente de ingresos".*²⁷

Considerando los elementos antes expuestos, nos permitimos hacer la siguiente propuesta:

REFORMAR EL ARTICULO 89 FRACCION II DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUEDAR COMO SIGUE:

ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II. Nombrar con aprobación de la Cámara de Diputados a los Secretarios del Despacho y a los directores de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Nacional de Subsistencias Populares, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de

²⁷ Weber, Max, *El Político y el Científico*, PREMIA, 1986, p.14

la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

En la actualidad, el artículo 89 en su fracción II, señala:

Nombra; y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

Como se puede advertir en la propuesta de reforma, se suprimen los términos "nombrar y remover libremente" y se sustituyen por los de : "nombrar con aprobación de la Cámara de Diputados".

Hay que destacar que en la propuesta de referencia, el Presidente seguirá teniendo la facultad de remover libremente a los Secretarios de Estado y principales directores del sector paraestatal estratégico.

Reformas como la que hemos propuesto, contribuirán para que la Presidencia de la República se ejerza de una manera más institucional y menos personalizada, tal y como lo advertía Cosío Villegas: *"puesto que el presidente de México tiene un poder inmenso, es inevitable que lo ejerza personal y no institucionalmente, o sea, que resulta fatal que la persona del Presidente le dé a su gobierno un sello peculiar e inconfundible"*.²⁸

²⁸ Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, Mortiz, 1975, p.8

CONCLUSIONES

El fortalecimiento del poder Ejecutivo, obedece a diversos factores de acuerdo con cada país. sin embargo, encontramos comunes denominadores que han influido, principalmente en este siglo, en la conformación de un poder Ejecutivo predominante: los problemas económicos, sociales y de planeación, los problemas de defensa y militares, su papel en las relaciones internacionales, la delegación de las facultades legislativas y el control de la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación.

Estos elementos sintetizan la argumentación constantemente manejada, del por que la necesidad de tener un Ejecutivo con amplio margen de maniobra, para estar en posibilidad de desempeñar sus funciones con rapidez y eficiencia.

Definitivamente, no coincidimos con este razonamiento, es decir, de que la eficiencia del Ejecutivo dependa de la cantidad de atribuciones de las que la ha dotado la Constitución Mexicana de 1917. Tampoco creemos que el buen funcionamiento del gobierno, se finque en la libertad del Presidente de la República para nombrar sin restricción alguna, a los principales funcionarios de la Administración Pública Federal.

Pensamos de esta manera, porque hemos experimentado en las diferentes administraciones presidenciales, que lejos de que las acciones emprendidas por el Ejecutivo y sus colaboradores se reflejen en una eficiente y transparente administración, por el contrario, sus actitudes están caracterizadas por una creciente corrupción, dispendio de gastos y planes muchas veces truncados, lo cual denota la incapacidad e insensibilidad política de la mayoría de los integrantes de los diferentes gabinetes que nos han gobernado.

Al respecto, debemos propiciar condiciones en el corto plazo, para fortalecer el equilibrio de los poderes, sin pretender establecer un sistema parlamentario, ni abandonar el presidencial, pero sí, dándole un considerable significado al efecto negativo, que sobre la vida nacional tienen los nombramientos equivocados, con la consecuente movilidad del gabinete.

Por lo anterior, se hace necesario e inaplazable someter los nombramientos de los titulares de las Secretarías de Estado y de las principales Entidades Paraestatales, a la ratificación de la Cámara de Diputados. Con esta medida se pretende, además de fortalecer al poder Legislativo, fijar las bases para que la Administración Pública Federal, sea dirigida por servidores públicos más idóneos en la responsabilidad que les sea encomendada, con su correspondiente reglamentación.

Si la facultad de ratificación de nombramiento la llegáse a tener -en un futuro no muy lejano- la Cámara de referencia, ésta deberá usarla sin consideraciones de política partidista, tomando en cuenta sólo la capacidad, honestidad y lealtad para servir al pueblo de México.

Desde luego para que esto pudiera funcionar, se requiere de un digno Congreso de la Unión, en donde sus miembros sean verdaderos representantes de la Nación, y al margen de consignas partidistas, elijan a los mejores hombres para ser Secretarios o responsables de Instituciones estratégicas para los intereses de nuestro país.

Los puestos de la Administración Pública no deben ser un botín, ni una concesión a los amigos; se debe elegir a los hombres más aptos. Para ello, sería conveniente que fuese un órgano plural y pluripersonal, como la Cámara de Diputados, quien lo decidiera, y no únicamente la voluntad unipersonal de un solo hombre.

Así el Secretario de Despacho, de ser un empleado presidencial, se convertiría en un verdadero servidor de la República.

Por último, debemos tener presente, que en las sociedades más desarrolladas en su organización democrática e institucional, existen controles, por medio de los cuales las decisiones del poder Ejecutivo son revisadas y en su caso modificadas por el poder Legislativo.

Anexo 1

1. El Subsecretario de Hacienda y Crédito Público;
2. El Subsecretario de Ingresos;
3. El Subsecretario de la Banca Nacional;
4. El Tesorero de la Federación;
5. El Procurador Fiscal de la Federación;
6. El Oficial Mayor;
7. El Cotralor Interno;
6. El Subtesorero de Operación;
9. El Subtesorero de Control e Informática;
10. El Director General de Planeación Hacendaria;
11. El Director General de Crédito Público;
12. El Director Ejecutivo de la Unidad Técnica de Precios y Tarifa de la Administración Pública Federal (homologado a Director General);
13. El Director General de Asuntos Hacendarios Internacionales;
14. El Director General de Promoción Fiscal;
15. El Director General de Informática y Evaluación Hacendaria;
16. El Director General de Política de Ingresos;
17. El Director General de Recaudación;
16. El Director General de Informática de Ingresos;
19. El Director General de Fiscalización;
20. El Director General Técnico de Ingresos;
21. El Coordinador General con Entidades Federativas;
22. El Director General de Política Bancaria;

23. El Director General de Banca de Desarrollo;
24. El Director General de Banca Múltiple;
25. El Director General de Seguros y Valores;
26. El Director General de Aduanas;
27. El Director de Vigilancia Aduanera (homologado a Director General);
28. El Director General del Registro Federal de Vehículos;
- 29.-El Director General de Programación, Organización y Presupuesto
30. El Director General de Personal;
31. El Director General de Servicios y Recursos Materiales;
32. El Director General de Laboratorio Central;
33. El Director General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores;
34. El Director General de Casa de Moneda;
35. El Coordinador de Administraciones Regionales de Oficialía Mayor;
36. El Director General de Comunicación;
37. El Primer Subprocurador Fiscal;
38. El Segundo Subprocurador Fiscal;
39. El Tercer Subprocurador Fiscal;
40. El Subprocurador Fiscal de investigaciones;
41. El Coordinador de Subprocuradurías Fiscales Regionales;
42. El Administrador Fiscal Regional del Noreste;
43. El Administrador Fiscal Regional Norte-Centro;
44. El Administrador Fiscal Regional del Noroeste;
45. El Administrador Fiscal Regional del Occidente;
46. El Administrador Fiscal Regional del Centro;
47. El Administrador Fiscal Regional Hidalgo-México;

48. El Administrador Fiscal Regional del Golfo-Centro;
49. El Administrador Fiscal Regional Pacífico-Centro;
50. El Administrador Fiscal Regional del Sureste;
51. El Administrador Fiscal Regional Peninsular;
52. El Administrador Fiscal Regional del Norte del Distrito Federal;
53. El Administrador Fiscal Regional del Centro del Distrito Federal; y por último,
54. El Administrador Fiscal Regional del Sur del Distrito Federal.²⁹

²⁹ Cortiñas-Pelaez, León. *De la Administración Hacendaria en México*, en Revista INAP n° 77, pp.63-67.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrios Gómez, Agustín, **Comentarios**, en *El Universal*, 13 de agosto de 1994.
- Berlín Valenzuela, Francisco, **Derecho Parlamentario**, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Bobbio, Norberto, **Estado Gobierno y Sociedad**, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Buen, Nestor de, **La Cámara de Diputados**, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.
- Calderón, José María, **Génesis del Presidencialismo en México**, México, Edit. El Caballito, 1985.
- Calzada Padrón, Feliciano, **Derecho Constitucional**, México, Edit. Harla, 1990.
- Cámara de Senadores, **Minuta del 17 de diciembre de 1994**.
- Carpizo, Jorge, **El Presidencialismo Mexicano**, México, Edit. Siglo XXI, 1993.
- Cortíñas-Peñaez, León, **De la Administración Hacendaria en México**, en *Revista INAP N° 77*, 1988.
- Cosío Villegas, Daniel, **El estilo personal de gobernar**, México, Edit. Joaquín Mortiz, 1975.
- Cosío Villegas, Daniel, **El sistema político mexicano**, México, Edit. Joaquín Mortiz, 1982.
- Diario Oficial de la Federación*, 24 de noviembre de 1923.
- El Financiero*, **Informe Especial**, 16 de octubre de 1994.
- García León, Carlos A., **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, México, Edit. Publicaciones Administrativas y Contables, 1994.
- González Oropeza, Manuel, **El Presidencialismo**, UNAM, 1986.
- Osorio, Miguel, **Zedillo Frente a su Pueblo**, PRI, 1994.
- Pérez Gómez, Jaime, **Democracia Mexicana**, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.
- Rabasa, Emilio, **Mexicano: ésta es tu Constitución**, México, Edit. Porrúa, 1994.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Rabasa, Emilio, **La Constitución y la Dictadura**, México, Edit. Porrúa, 1982.

Rojas Amandi, Víctor, **Filosofía del Derecho**, México, Edit. Harla, 1991.

Trinidad Ferreira, Angel, **La rueda del Poder**, en *El Universal*, 21 de agosto de 1994.

Valadés, Diego, **Constitución y Política**, UNAM, 1994.

Villamil, Jenaro, **La Ingeniería Política del Salinismo**, México, Edit. Plaza y Valdés, 1993.

Weber, Max, **El Político y el Científico**, México, Edit., 1986.