



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN



EL REGIMEN PRESIDENCIAL EN MEXICO
Y SU DISTORSION AL PRESIDENCIALISMO.

TALLER EXTRACURRICULAR
DERECHO CONSTITUCIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A
LOPEZ HERNANDEZ MARISELA ISABEL

ASESOR: LIC. RAMON PEREZ GARCIA



MAYO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A mi madre **María Isabel Hernández Palacios**, a quien le brindo el presente trabajo, fruto de su dedicación y empeño para forjar en mí los valores de superación y esfuerzo. Y a quien no veré nunca más pero siempre vivirá en mi corazón.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN, y los profesores que la conforman por darme los conocimientos necesarios y enseñarme los valores con los cuales deberé de desempeñar mi profesión con integridad y respeto en mi vida

Al licenciado **Ramón Pérez García**, por su asesoría, tiempo, dedicación y consejos para la elaboración del presente trabajo.

A los Maestros que conforman el sínodo en el examen profesional que hoy sustento.

INTRODUCCIÓN

El Estado como organización jurídico-política de la sociedad, está compuesto de tres elementos principales: territorio, población y gobierno, entendiéndose por éste último los órganos a través de los cuales se ejerce el poder público. Actualmente, en el modelo de democracia liberal, existen dos sistemas de gobierno a nivel mundial: el parlamentario, caracterizado por el papel toral desempeñado por el Poder Legislativo, representado por las Cámaras de Diputados y de Senadores, el cual es propio de países como la Gran Bretaña; y el presidencial, en que el gobierno es ejercido por una sola persona (el Presidente), quien actúa como Jefe de Estado y de Gobierno, siendo un sistema prevaleciente en países como el nuestro.

Ahora bien, las instituciones o figuras jurídicas, cuando se apartan de su esencia, corren el riesgo de viciarse o distorsionarse, siendo precisamente lo que ha ocurrido en México con el régimen presidencial, ya que desencadenó en un *presidencialismo* en que por más de siete décadas el Presidente se erigió en el eje rector de la vida política, social y económica mexicanas, sin que los poderes Legislativo o Judicial pudieran lograr una independencia en su actuación, ya que obedecieron sistemáticamente las órdenes de aquél.

Tal situación fue propiciada por varias causas, verbigracia: la existencia de un partido de Estado (el PRI) y las facultades amplias de que goza el presidente por mandato constitucional, no sólo de naturaleza administrativa, sino

jurisdiccional, legislativas, políticas, diplomáticas, etcétera.

En tal contexto, el objeto principal de la presente investigación radica en analizar las facultades de que goza el Presidente de la República, los factores que han favorecido la implantación de un presidencialismo de facto y las soluciones jurídicas para lograr que exista un verdadero régimen presidencial, en debida armonía con un equilibrio de poderes.

Para la consecución de tal propósito, la investigación se encuentra estructurada en la siguiente forma:

El Capítulo Primero sirve de marco para estudiar el Principio de División de Poderes propuesto por Montesquieu, el cual ha evolucionado hasta llegar a nuestros días. La razón de ello es que la existencia del régimen presidencial tiene íntima vinculación con la figura del Presidente de la República, el cual representa al Poder Ejecutivo, que ha existido desde que surgió el mencionado principio.

El Capítulo Segundo constituye el marco teórico del régimen presidencial, en donde establecemos sus características, las fuentes de donde emerge, los requisitos que debe reunir el aspirante al cargo de Presidente, las clases de Presidente que puede haber de acuerdo a la Constitución (electo, sustituto, provisional e interino), las

limitaciones o "candados" previstos por la Ley Suprema para evitar que el Presidente adquiriera un poder ilimitado.

El Capítulo Tercero lo consagramos al estudio de los antecedentes del régimen presidencial en el constitucionalismo mexicano, desde la primera Constitución que rigió en el México independiente (la de Cádiz de 1812), hasta la de 1917 que actualmente nos rige, lo cual nos servirá para apreciar la forma en que el Presidente ha empleado las facultades constitucionales en su provecho, como sucedió en el porfirismo; o igualmente, la manera en que el Presidente actuó dependiendo del sistema federal o central imperante en nuestro país.

En el Capítulo Cuarto analizamos las diversas facultades de que está investido el Presidente de la República, las que formalmente son administrativas, pero que materialmente también son legislativas y jurisdiccionales, abarcando muchas veces funciones que les corresponden formalmente a los Poderes Legislativos y Judicial, que permitan que haya un efectivo equilibrio de poderes. Igualmente, analizamos la manera en que el presidencialismo se ha cernido en nuestro país y las causas jurídicas y de otra índole que lo favorecieron, al igual que las perspectivas que se tienen con la asunción al cargo de Presidente de un partido distinto al oficial, que no cuenta con el apoyo incondicional de los Poderes Judicial y Legislativo.

**"EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL EN MÉXICO Y SU DISTORSIÓN AL
PRESIDENCIALISMO".**

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO PRIMERO

EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

1.1. Aspectos generales.	2
1.2. Evolución (función formal y material).	7
1.3. Los poderes en México.	11
1.3.1. Legislativo.	14
1.3.2. Judicial.	15
1.3.3. Ejecutivo.	16

CAPÍTULO SEGUNDO

RÉGIMEN PRESIDENCIAL.

2.1. Antecedentes históricos.	21
2.1.1. Estados Unidos de Norteamérica.	21
2.2. Características del sistema presidencialista.	23
2.3. Fuentes del régimen presidencialista.	27
2.4. Requisitos para ser presidente.	33
2.5. Clases de presidente.	40
2.6. Limitaciones.	44

CAPÍTULO TERCERO

EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

3.1. Constitución de 1812.	59
3.2. Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814.	62
3.3. Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.	67
3.4. Constitución Centralista de 30 de diciembre de 1936.	75
3.5. Constitución de 1843.	79
3.6. Constitución Federa de 1857.	81
3.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	87

CAPÍTULO CUARTO

LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. EL PRESIDENCIALISMO QUE SE GENERA POR SU EXCESO.

4.1. Disposiciones legales sobre las facultades del Poder Ejecutivo.	96
4.1.1. Nivel Constitucional.	96
4.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	97
4.2. Legislativas.	99
4.3. Administrativas.	106
4.4. De defensa y seguridad nacional.	111
4.5. En materia diplomática.	112
4.6. Políticas.	114
4.7. Jurisdiccionales.	115
4.8. Organización de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.	116
4.9. El Gabinete Presidencial (principal y ampliado).	123
4.10. Generalidades en torno al presidencialismo y las causas que han provocado su implantación en México.	125
4.11. El nepotismo como efecto negativo del presidencialismo.	132
4.12. Propuestas.	137
CONCLUSIONES	140
BIBLIOGRAFÍA	144

CAPÍTULO PRIMERO

EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

El Estado como producto social, como ficción legal creada por voluntad del hombre, implica una organización jurídica y política de la sociedad constituida por tres elementos fundamentales: población, territorio y gobierno, gozando éste último de soberanía, la cual ejerce a través de los poderes estatales: legislativo, ejecutivo y judicial, cada uno de los cuales tiene asignada una función primaria, que concatenada a la de los otros poderes, posibilita la consecución del bien común.

Dicha División de Poderes es un principio establecido por Montesquieu desde siglos atrás, el cual ha sufrido una evolución hasta nuestros días en que ya no puede concebirse en forma rígida, sino evolutiva, de tal suerte que los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, no sólo ejercen sus funciones tradicionales como son creación la norma, aplicarla y ejecutarla, sino que cada uno de ellos, en aras de lograr un equilibrio de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público, realiza funciones que forma y tradicionalmente corresponden a los otros poderes.

De tal guisa, el objeto central del presente Capítulo radica en explicar el Principio de la División de Poderes, la evolución que ha tenido hasta nuestros días y la concepción que de él se tiene en México.

1.1. ASPECTOS GENERALES.

El más remoto antecedente de la división de poderes podemos encontrarlo en el pensamiento del filósofo griego Aristóteles, el cual opinaba que el poder gubernamental debía estar encomendado a tres cuerpos colegiados: la asamblea, los magistrados y el cuerpo judicial.

No obstante, el primer autor que se refirió de forma concreta a la División de Poderes fue el filósofo inglés John Locke, quien en su obra "Tratado del Derecho Civil", "mencionó tres poderes, que eran el legislativo, el ejecutivo y el federativo, atribuyéndoles a cada uno de ellos funciones específicas: al legislativo, le asignó la función de dictar las normas generales; al ejecutivo la de ejecutarlas o emplear en la práctica dichos ordenamientos; y al federativo le encargó los asuntos internacionales y de seguridad interna. Claramente se observa que John Locke no menciona al poder judicial, ya que tuvo la concepción de que esta función dependía más bien del poder ejecutivo".¹

Con dichos antecedentes, el estadista francés Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, influenciado por las ideas provenientes del movimiento ideológico conocido como "La Ilustración", del pensamiento enciclopedista francés, así como de su contacto con la política inglesa y el conocimiento del gobierno y sus instituciones, formuló su Teoría de la División de Poderes, sosteniendo la conveniencia de separar las funciones y crear un sistema de asignación de tareas, de

¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 11ª ed., Porrúa, México, México, 1996, p. 80.

pesos y contrapesos, en el cual cada función se encomendara a un órgano distinto.

La División de Poderes propuesta por Montesquieu queda sintetizada en su siguiente pensamiento: "La libertad política sólo reside en los gobiernos moderados y, aun en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella (...) Para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder (...) Cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad (...) Asimismo, no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo (...) Todo se habría perdido si el mismo hombre o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares".²

Luego entonces, desprendemos dos ideas torales en la Teoría de la División de Poderes de Montesquieu:

1. Cada función capital del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) debe tener un titular distinto (poderes).
2. En el marco de esta separación, los poderes se vinculan recíprocamente mediante un sistema de correctivos y de vetos.

² MONTESQUIEU, Carlos de Secondat, Barón de, Espíritu de las Leyes. Porrúa, Colección Sepán Cuántos, México, 1990, p. 107.

3. Es una manera de preservar las libertades del hombre.

El deseo de Montesquieu era que su teoría se perpetuara como doctrina que garantizara la limitación de un poder por otro, y así, asegurar la libertad de los hombres. Sin embargo, el rasgo fundamental de la Teoría de Montesquieu, que la distinguía de la emitida por John Locke, estriba en que la distribución del poder tenía como finalidad alcanzar la libertad de los ciudadanos y no una simple cuestión técnica de organización del poder o de eficiencia política-administrativa.

Fue así como el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, promulgada a raíz del triunfo de la Revolución Francesa, estableció: "Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución".

De esta manera, las ideas de Montesquieu y las de Juan Jacobo Rousseau (último impulsor de que el poder supremo descansara en el órgano legislativo, en tanto presunto depositario de "la voluntad general") se combinaron en diversas proporciones en las Constituciones francesas y, mientras la Ley Suprema de 1791 mantenía en equilibrio la influencia de ambos pensadores, por el contrario, la Carta de 1793 se inclinó por el espíritu roussoniano de la absoluta supremacía del cuerpo legislativo y la subordinación de las otras ramas del poder, en tanto que la Constitución del año de 1795, llevó a sus últimos extremos la técnica divisoria del poder público.

A partir de entonces, puede afirmarse que de manera casi "automática", el principio de la División de Poderes ha formado parte integrante del derecho constitucional liberal, siendo característica esencial de todo "Estado de Derecho", con ciertas matizaciones eventuales en los diversos sistemas que no cabe mencionar aquí, por no ser tema de la presente investigación.

El citado principio penetró también en nuestro Derecho Constitucional a través de su consagración dogmática, en primer término, en la Constitución de Apatzingán de 1814, en la cual se advierte la inclinación hacia las ideas de Rousseau sobre la preeminencia del poder legislativo, así como la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, de las constituciones francesas particularmente de 1793 y 1795. Fue a partir de allí que constantemente han aparecido en todos los documentos constitucionales surgidos con posterioridad a la independencia de México, claro que con cambios en la estructura y funciones de los diversos órganos.

Pese a lo antes dicho, la teoría de la División de Poderes de Montesquieu ha sido objeto de críticas, la mayor parte de las cuales toman como punto de partida la interpretación que Eisenmann denomina tradicional o "jurídica" (la cual se inclina por sostener erróneamente que el pensador francés propugnaba por una separación rígida de poderes con funciones propias e independientes entres sí); igualmente, como resultado de la simple evolución socio-política y constitucional, se ha cuestionado reiteradamente la vigencia actual del principio en cuestión.³

³ FIX-ZAMUDIO, Héctor, El Sistema Presidencialista y la División de Poderes, UNAM, México, 1979, p. 155.

Así, autores como Jorge Jellinek han considerado que "la pretensión de adscribir a cada uno de los grandes órganos del Estado el ejercicio exclusivo de algunas de las respectivas tres funciones tradicionales resulta imposible en la práctica".⁴ Consideramos interesante la opinión citada, pues efectivamente no puede haber una división tajante de poderes (sino más bien de funciones) sino que cada uno de ellos, en alguna medida desarrolla funciones de los otros, lo cual nos parece contribuye aún más a el equilibrio entre los poderes y como contrapesos.

No debemos soslayar que algunos autores estiman incorrecto hablar de División de Poderes, debiendo ser de división de funciones, ya que el poder estatal es uno solo, garantizándose así la unidad soberana del orden jurídico. Asimismo agrega este jurista que resulta ilógico pronunciar que existe un poder legislador, un poder administrador y un poder judicial, ya que en realidad existen tres funciones específicas distintas que se realizan a través de la unidad del sistema normativo que representa el poder estatal.

Pensamos que es válida la opinión de este jurista, puesto que, atento al contenido del artículo 49 Constitucional, se afirma que el Supremo Poder de la Federación se divide pero sólo para su ejercicio, lo cual no significa que se trata de tres poderes. Sobre esta cuestión ahondaremos en el siguiente punto. Por el momento, baste decir que actualmente, en el caso de nuestro sistema constitucional, es indudable que el principio de la División

⁴ JELLINECK, Jorge, Teoría General del Estado, Trad. Fernando de los Ríos Urruti, Continental, México, 1985, p. 26.

de Poderes, surgido y desarrollado por una diversidad de pensadores a través de la historia universal, se manifiesta no como una cosa doctrinaria ni de teoría, sino un principio llevado a la práctica y de carácter obligatorio, tal y como lo consagra el precepto señalado anteriormente.

En suma, el principio de la División de Poderes constituye una de los grandes legados de insignes pensadores de otras épocas, que han impedido el abuso de poder por parte del Estado, dividiéndolo de forma tal que a cada poder se doten de determinadas funciones y atribuciones, que constituyan de contrapesos a los de otro poder, contribuyendo así a la existencia de un Estado de Derecho, al control de la actuación del Estado, y lo que estimamos más importante: el respeto a los derechos del hombre.

1.1. EVOLUCIÓN (FUNCIÓN FORMAL Y MATERIAL).

El Principio de la División de Poderes sostenido por Montesquieu no es un dogma fuera de época ni una fórmula teórica vana, sino más bien un principio que debe adecuarse a los cambios políticos, sociales y económicos que requiera el Estado Moderno. Por tanto, la idea original de este pensador, relativa a que cada Poder tenía que realizar única y exclusivamente una función (al Legislativo, crear leyes; al Ejecutivo, hacer cumplir la ley; y al Judicial, aplicar la norma al caso concreto) sin irrumpir en la competencia de los otros, ha quedado atrás con el discurrir del tiempo, ya que los fines del Estado se han incrementado y por tanto, se ha visto la necesidad de flexibilizar el mencionado Principio. Como muestra de ello, en el siglo pasado, se instauró el Consejo de Estado en Francia, con lo que se facultó a un

órgano perteneciente al Poder Ejecutivo, ejercer funciones jurisdiccionales, para resolver los conflictos entre la administración pública y los administrados.

Luego entonces, originalmente el Principio de División de Poderes concibió las funciones de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial atendiendo solo a un criterio meramente formal; pero luego, con la complejidad de la sociedad y de la relación entre el Estado y los gobernantes y los fines que cada vez fueron encomendándose a aquel, hicieron posible la concepción funciones formales y materiales de los tres poderes, lo que es una clara evidencia de la evolución del Principio de la División de Poderes.

Consideramos conveniente definir lo que son la función formal y material, para tener una idea más clara de ellas. A este respecto, Cipriano Gómez Lara comenta que "el aspecto formal toma en cuenta únicamente el órgano del cual emana la función; (...) el criterio material por el contrario, atiende a la esencia o naturaleza intrínseca de la función o del acto, independientemente de la autoridad de la cual emana. Es decir, el criterio material va al fin o a la esencia en cuestión".⁵

En igual sentido se pronuncia Miguel Acosta Romero, para quien las funciones de los Poderes puede enfocarse desde dos criterios: 1. El formal "consiste en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales; este criterio también se conoce como subjetivo u orgánico", y; 2. El material,

⁵ GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Textos Universitarios, México, 1990, p. 149.

intrínseco o esencial, "trata de perfilar los caracteres específicos de cada uno de esos actos, basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a toda clase de actos".⁶

Con base en las ideas de los tratadistas, podemos decir que las funciones desempeñadas por los Poderes del Estado puede analizarse desde dos vertientes: una material, la cual atiende al contenido de la actividad; y otra formal, referida al órgano que la realiza, con independencia del acto de que se trate. De esto inferimos que formalmente las funciones del Poder Legislativo son crear leyes, del Judicial resolver conflictos aplicando la norma; y del Ejecutivo, hacer cumplir la ley. Dichas funciones ya las estudiamos en el punto anterior. Ahora nos toca abordar las materiales.

Para tal efecto, diremos que los Poderes del Estado no desarrollan solo funciones formales, sino materiales. Así, en el caso de nuestro país, el Poder Legislativo no se restringe a dictar leyes, sino que ejerce funciones jurisdiccionales (cuando se erige en Gran Jurado en el juicio político) o ejecutivas (aplicación de su presupuesto, designación de funcionarios). Lo mismo sucede con el Judicial, quien no sólo resuelve controversias, sino que administra su presupuesto, impone sanciones a sus miembros, designa jueces, crea jurisprudencia, emite reglamentos internos, funciones todas que se ubican dentro del campo materialmente legislativo y ejecutivo. En el caso del Poder Ejecutivo, también efectúa funciones correspondientes a los otros Poderes: jurisdiccionales, a través del Tribunal Fiscal de la

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, 14ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 803.

Federación, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, entre otros; y legislativas, cuando crea reglamentos, o leyes en los casos previstos por el artículo 131 Constitucional (materia arancelaria y de comercio exterior).

En suma, diremos que cada uno de los Poderes de la Unión tienen una función primaria que cumplir, la cual no es óbice para que desempeñen excepcionalmente funciones correspondientes a los otros, dándose así una combinación de funciones formales y materiales.

De esta manera, "la concepción moderna de la División de Poderes se aparta del concepto rígido, esquemático y totalizador, para ser más acorde con las necesidades sociales y sin abandonar los principios políticos, los trazos modernos y contemporáneos de la teoría de separación de poderes, potenciar positivamente, de manera equilibrada, los aspectos de cohesión, unidad de acción y requerimiento básico de que las ramas gubernamentales actúen coordinadas, asociadas razonablemente en el cumplimiento de sus cometidos..."⁷

De tal manera, en nuestro sistema constitucional la División de Poderes no se verifica de manera absoluta, ya que aun cuando los tres poderes son independientes, en su forma de organizarse y actuar, son partes de un todo, y se complementan entre sí para lograr el funcionamiento total del Estado. Dicho de otro modo, la División de Poderes consagrada en nuestra Carta Magna no es rígida, sino que por el

⁷ ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, La justicia administrativa. Una moderna concepción de la División de Poderes", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Epoca, Año 1989, No. 13, p 111.

contrario es flexible, como lo hemos podido notar al estudiar las funciones específicas de cada uno de ellos, lo cual nos parece dimana de una evolución del consabido Principio.

1.2. LOS PODERES EN MÉXICO.

El 40 de la Ley Fundamental establece que México es una república representativa, democrática y federal, desprendiéndose de este último aspecto dos formas de gobierno: el local, relativo a las entidades federativas y al Distrito Federal; y el federal, que aglutina y une a todos en la Federación. Tanto el gobierno federal como el local se ejerce a través de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (federales y locales). Para efectos de nuestra investigación únicamente son de interés los poderes federales previstos en el artículo 49 Constitucional, el cual recoge el principio de la División de Poderes, al disponer que:

"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, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Del análisis del precepto en cita, tenemos que el Supremo Poder de la Federación se ejerce en toda la Nación mexicana. Ahora bien, debemos prestar atención en el contenido del primer párrafo, el cual prescribe que dicho

Supremo Poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero solamente para su ejercicio, situación en que se apoya un gran sector de la doctrina para afirmar la no existencia de una División de Poderes, sino de un Poder único, que es del Estado, el cual se tiene que fragmentar por razones de hacer más efectiva su actuación y cumplir con los fines que tiene asignados, amén de impedir que un Poder se encuentre por encima de los otros, lo que en un momento dado pudiera desencadenar en un abuso de poder o ejercicio indebido del mismo.

En todo caso, como bien afirma Andrés Serra Rojas, tendría que hablarse de división o separación de funciones, ya que el poder estatal es único e indivisible.⁸ Esto también lo desprendemos del contenido del artículo 41 Constitucional, el cual prescribe que la soberanía del pueblo, se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en el caso de la Federación, siendo que la soberanía es única, residiendo esencial y originariamente en el pueblo (art. 39).

Con base a lo anterior, en nuestra perspectiva, no existe División de Poderes, sino un solo Poder dividido solamente para efectos de su ejercicio, siendo más apropiado referirse a división de funciones. Empero, por mera práctica jurídico-política, seguiremos empleando la connotación División de Poderes a lo largo de la presente investigación.

Otro de los aspectos sobre los que debemos puntualizar es que el artículo 49 de nuestra Carta Magna, en su párrafo segundo prohíbe la reunión de alguno de los poderes señalados

⁸ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 9ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 41.

en una sola persona o corporación, o que el Legislativo se deposite en un solo individuo, puesto que ello podría derivar en un gobierno tiránico y despótico, que a la larga conduciría a un caos y desorden internos. Claro que este principio tiene dos excepciones contempladas igualmente en la última parte del precepto en cita, a saber:

1) El otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión en las circunstancias de suspensión de garantías prevista en el artículo 29 Constitucional.

2) La concesión de facultades extraordinarias para legislar en las materias comprendidas por el segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Suprema.

La valía del Principio de División de Poderes, fundamentado en el artículo 49, a decir de Emilio Rabasa y Gloria Caballero, radica en constituir uno de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal, porque:

- Obliga a que el poder frene al poder, esto es, a que haya una distribución equilibrada de las funciones estatales;
- Limita el ejercicio de cada poder a través del derecho, obligándolo a realizar estrictamente la función que le es propia o le corresponde;
- Produce, por la repetición continuada de los mismos actos, la especialización en las funciones, logrando su más eficaz desempeño;
- Resulta en beneficio de la libertad individual y social, porque impide el monopolio de poderes, hecho

que siempre se produce en detrimento o en violación de esas libertades.⁹

1.2.1. LEGISLATIVO.

La función legislativa, según Andrés Serra Rojas, "es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política".¹⁰ Por tanto, implica la creación por parte del Estado de normas generales, imperativas y coercibles, destinadas a normar la conducta externa de gobernantes y gobernados.

Explicando sus características diremos que son generales, porque están dirigidas a todas las personas, sin distinción alguna, ni determinadas individualmente; imperativas, en virtud de ser obligatorio para todos los gobernados su observancia; y coercibles, ya que el Estado puede obligar por la fuerza el cumplimiento de las normas, aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.

La función legislativa es desempeñada, formalmente, por el Congreso de la Unión, el cual se compone de dos Cámaras: la de Diputados, que son los representantes del pueblo, y la de Senadores, que representan a las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal (artículos 50 a 52 y 56 constitucionales). Las facultades del Congreso de la Unión se encuentran previstas en el artículo 73, las que podemos

⁹ RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, 9ª ed., Porrúa, México, 1994, p. 180.

¹⁰ SERFA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 43.

clasificar en las siguientes materias: división territorial; hacendaria; comercio exterior; guerra; materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales; relacionadas con la posible vacante del Ejecutivo; en materia administrativa; en materia económica de importancia, entre otras.

1.2.2. JUDICIAL.

Los términos *función judicial* y *función jurisdiccional* se refieren a la misma forma de actividad. Sin embargo, mientras la primera acepción obedece a un criterio formal, la segunda conlleva uno material. Sea como fuere, la función judicial o jurisdiccional es la que "normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada".¹¹

La función judicial surge por la necesidad del Estado de solucionar los conflictos existentes entre particulares, o entre éstos y los gobernantes, creando para tal efecto los tribunales encargados de la solución de los mismos, mediante el pronunciamiento de una sentencia que sea resultado del seguimiento de un procedimiento, en el cual se aplique la norma general, abstracta e imperativa al caso concreto, determinando el derecho que corresponde a cada parte.

Dicha función, formalmente, es desarrollada por el Poder Judicial, siendo ejercida por los órganos previstos en

¹¹ SERFA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 53.

el artículo 94 constitucional, a saber: Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y Juzgados de Distritos.

1.2.3. EJECUTIVO.

Lo mismo que dijimos con respecto a la anterior función, cabe expresar en torno a la presente, ya que si se considera desde una perspectiva formal, tiene que denominarse *función ejecutiva*, puesto que es desarrollada por el Poder Ejecutivo; mientras que si se atiende a su aspecto material, tendría que llamarse *función administrativa*; pero ambas expresiones se refieren al mismo aspecto.

Dentro de la doctrina no existe un criterio uniforme para definir esta función, pues mientras algunos juristas lo hacen por exclusión de las funciones de las funciones Legislativa y Judicial, otros pretenden hacerlo en base a un criterio formalista. Sea como fuere, estimamos que la función ejecutiva o administrativa implica la ejecución de actos concretos en cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas. En otras palabras, se expresa en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales.

Las características de la función administrativa son las siguientes:

- Se manifiesta en la realización de actos jurídicos o materiales, creadores de situaciones jurídicas individuales.
- La actuación de que se trata, se deriva de un mandato legal rector del contenido y límites de aquélla.
- Crea situaciones jurídicas individuales, modificando el mundo jurídico.

De las anteriores consideraciones, podemos concluir que la función administrativa son los actos jurídicos o materiales, ejecutados con apego a derecho, productoras de mutaciones en el ámbito jurídico, en virtud de crear situaciones jurídicas concretas.

La función ejecutiva, formalmente corresponde su ejercicio al Presidente de la República, cuyas facultades y obligaciones están determinadas en el artículo 89 Constitucional (algunas de las cuales lleva a cabo conjuntamente con otros órganos), entre las que destacan:

- La reglamentaria y ejecutiva (frac. I).
- El nombramiento y remoción de altos funcionarios públicos en forma libre o con aprobación del Senado (fracs. II a V y IX).
- En materia de seguridad interior y exterior de la Nación (fracs. VI a IX).
- En materia de política internacional (frac. X).
- Concesión de indultos y privilegios (fracs. XIV y XV).

La función de ejecutar implica, para Felipe Tena Ramírez "consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culmina en la ejecución material del remiso a cumplir la ley".¹²

De este modo, ejecutar quiere decir que el titular del Poder Ejecutivo lleve a cabo todos los actos jurídicos y materiales tendientes a dar cabal cumplimiento a lo ordenado por la norma, verbigracia: la ejecución de una sentencia penal en que el delincuente tiene que purgar su condena.

De esta manera concluimos el estudio de los elementos del Estado, pudiendo apreciar que la mayoría de los juristas coinciden en cuáles son. Y aún cuando existe alguna disparidad respecto al gobierno, definitivamente quienes prefieren optar por el poder o la soberanía, no podemos decir que sean contradicciones, sino complementos de aquél.

¹² TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 29ª ed., Porrúa, México, 1995, p. 436.

CAPÍTULO SEGUNDO

RÉGIMEN PRESIDENCIAL.

El adecuado desarrollo del presente Capítulo amerita que se hagan ciertas consideraciones previas en torno a aspectos vinculados con el régimen presidencial y el Presidente de la República, que nos permitan un marco teórico referencial. Particularmente, queremos dejar en claro que el Estado puede revestir diversas formas, es decir, existen *formas de Estado* que son "los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir, la forma que adopta el todo social".¹³

Actualmente, la doctrina coincide en que las únicas formas de gobierno que subsisten en la actualidad son la monarquía y la República. En el caso de nuestro país se ha adoptado la segunda de tales formas de gobierno, tal como se desprende de lo ordenado por el artículo 40 constitucional, el cual señala: "*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental*".

El que México adopte como forma de Estado la República implica que los ciudadanos elijan periódicamente al Jefe de Estado, quien de manera temporal desempeña ese cargo. De tal situación desprendemos dos aspectos fundamentales: por un

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 125.

lado, el Jefe de Estado, que como lo explicaremos más adelante, es el Presidente de la República, el cual se elige democráticamente, mediante el sufragio efectivo; y por el otro, que el cargo de Presidente de la República no es vitalicio, sino que dura seis años, no pudiendo reelegirse.

Ahora bien, lo que cobra mayor interés para efectos de nuestra investigación son las *formas de gobierno*, que Miguel Acosta Romero define como aquella "parte del Estado, a los órganos que ejercen el Poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí".¹⁴

Por tanto, las *formas de gobierno* se refieren a uno sólo de los elementos del Estado, que es precisamente el gobierno, al cual podemos concebir los órganos estatales a través de los cuales se ejerce el poder público.

Respecto a las formas de gobierno existentes tenemos: el parlamentarismo, cuyo ejemplo actual es Inglaterra; y el presidencialismo, representado por México, entre otros.

Luego de haber establecido algunos aspectos que sirven como referencia del régimen presidencial, enseguida nos abocaremos a estudiar sus aspectos más relevantes.

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 128.

2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

2.1.1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

El antecedente del surgimiento como nación independiente de los Estados Unidos de América se basa en las Trece Colonias Inglesas, las cuales surgieron a raíz de la emigración de ingleses a una parte del territorio que ocupa actualmente el citado país, la cual se realizó mediante autorizaciones del rey llamadas *cartas*, "que eran documentos que fijaban ciertas reglas de gobierno para las entidades por formarse, concediéndoles amplia autoridad y autonomía en cuanto a su régimen interior".¹⁵

Pero como Inglaterra violó las concesiones otorgadas en las *cartas* a las colonias inglesas, estas decidieron independizarse de la Metrópoli, lo cual tuvo lugar mediante la *Declaración de Independencia de las Trece Colonias Norteamericanas*, del 4 de julio de 1776, redactada por Thomas Jefferson (a quien se considera el ideólogo de la revolución norteamericana) y en la cual se enfatizó que "... todos los hombres nacen iguales, que a todos les confiere su Creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad...".¹⁶

Las Trece Colonias norteamericanas, aún antes de obtener su independencia respecto a Inglaterra, establecieron dentro de su territorio una Constitución que las rigiera.

¹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 29ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 99.

¹⁶ BORJA, Rodrigo, Derecho Político y Constitucional, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 334.

Precisamente, en 1776, la antigua colonia de Virginia creó su propia Constitución, la cual fue una de las más completas, teniendo gran influencia en la Constitución federal estadounidense.

Una vez que las Trece Colonias Inglesas lograron su independencia se unificaron y formaron una federación, la cual dio nacimiento a los Estados Unidos, quienes promulgaron en 1787 su Constitución, siendo uno de sus aspectos trascendentes precisamente la implantación de un Estado republicano, con una forma de gobierno presidencial.

Respecto a las fuentes en que se basaron los constituyentes norteamericanos para implantar el sistema presidencial fueron, a decir de Jorge Carpizo, las siguientes:

- a) El derecho público inglés, tratando de imitar aunque deformándolo, el sistema monárquico, "pero en lugar de un jefe de estado hereditario, querían uno de elección popular con funciones limitadas en el tiempo".¹⁷
- b) La Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachusetts de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia estadounidense.
- c) Los postulados teóricos de las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en que el poder ejecutivo no se estructura en forma aversiva o suspicaz.

¹⁷ CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 7ª ed., Siglo XXI, México, 1990, p. 15.

De esta manera, el sistema presidencial quedó plasmado en la Constitución norteamericana de 1787, adquiriendo particular relevancia desde el comienzo, primero bajo el gobierno de George Washington (1789-1797) y luego bajo los de sus sucesores John Adams (1797-1801), Thomas Jefferson (1801-1809), James Madison (1809-1817) y James Monroe (1817-1825).

2.2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA.

El sistema presidencialista tiene lugar siempre en regímenes republicanos, verbigracia: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela y por supuesto, México, revistiendo una serie de características que explicaremos a continuación. Para tener una idea más clara de ellas, citaremos y comentaremos las opiniones de varios juristas, las que si bien, coinciden en términos generales, algunas son más extensas que otras.

En primer término, Jorge Carpizo afirma que "el sistema presidencial se caracteriza porque el gobierno está principalmente en manos de un presidente elegido por el pueblo, y los ministros¹⁸ son nombrados y removidos discrecionalmente por él, y no son responsables ante el Congreso".¹⁹ No estamos de acuerdo con este autor en el último aspecto que maneja, pues los Secretarios de Estado sí responden ante las Cámaras de Diputados y de Senadores por la

¹⁸ La acepción "ministro" empleada por dicho autor debe entenderse como Secretario de Estado y no como miembro de la Suprema Corte de Justicia.

¹⁹ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 9ª ed., Porrúa, México, 1995, p. 273.

responsabilidad política en que incurran, a la cual nos referiremos posteriormente.

Héctor González Uribe, por su parte, comenta que en el gobierno presidencial "el Presidente de la República reúne en su persona el goce y el ejercicio de las atribuciones que la Constitución señala al Poder Ejecutivo. Es, a la vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y encabeza, con plenos poderes, la Administración Pública. Nombra a los ministros de su gabinete - ministros o secretarios de Estado, según las diferentes denominaciones - y los remueve libremente, sin tener que dar cuenta de ello o pedir permiso al Parlamento. Nombra asimismo a los integrantes del Poder Judicial. La Constitución le señala una serie de facultades que le dan una situación de gran relevancia en el Estado".²⁰

El punto de vista del jurista anterior coincide en varios aspectos con el de Jorge Carpizo. En todo caso, las novedades que señala son: la dualidad de caracteres del Presidente como Jefe de Estado mediante la cual representa a la Nación en el ámbito internacional, protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a su investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma, y como Jefe de Gobierno es el jefe de la Administración Pública Federal y es el jefe supremo de las fuerzas armadas. Asimismo, su facultad de nombrar los miembros del Poder Judicial, aunque con aprobación del Senado, y la de estar al frente de la Administración Pública, entendida como la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad Estatal

²⁰ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, Teoría Política, 11ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 401.

que no desarrollan los otros Poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.

Otra opinión sobre las características del sistema presidencial nos es proporcionada por Enrique Sánchez Bringas en los siguientes términos:

"1) La titularidad del Ejecutivo es unipersonal y quien la asume, el Presidente de la República, nombra y destituye libremente a sus colaboradores inmediatos.

"2) El Presidente de la República es jefe de Estado y jefe de Gobierno.

"3) El Presidente es electo por los ciudadanos para cubrir un período determinado.

"4) El Presidente responde ante la Constitución y puede ser sometido a juicio político por el órgano legislativo.

"5) Los miembros del órgano legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno, ni los miembros de éste en el congreso o asamblea.

"6) El Presidente no puede disolver el Congreso.

"7) Formalmente los tres órganos públicos - legislativo, ejecutivo y judicial - mantienen el mismo rango, inclusive, en algunos sistemas como el de los Estados Unidos en teoría se reconoce mayor importancia al Legislativo, pero en la realidad el centro político es el Presidente de la República".²¹

²¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, 4ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 457.

De las características apuntadas por el mencionado tratadista, resultan novedosas con relación a las ya apuntadas, las siguientes:

a) El cargo de Presidente de la República es unipersonal pues recae en una sola persona. Igualmente, es elegido por la voluntad mayoritaria del pueblo, en las elecciones que al efecto se llevan a cabo, razón por la cual Ignacio Burgoa afirma que "si en un sistema presidencial el titular del órgano administrativo o ejecutivo supremo de la entidad estatal proviene jurídicamente de dicha voluntad como expresión mayoritaria de la ciudadanía, puede sostenerse válidamente que el mencionado sistema articula con más autenticidad la democracia que el parlamentario, pues en éste la asamblea de representantes populares concentra las funciones legislativa y ejecutiva, ejerciendo ésta última mediante decisiones fundamentales que debe observar el gabinete, cuyos integrantes forman parte de ella y cuya permanencia está condicionada al respaldo que la propia asamblea les brinde...".²²

b) El Presidente no puede disolver el Congreso, lo cual significa que no puede desaparecerlo para instalar uno, puesto que los miembros que lo integran (diputados y senadores) son elegidos democráticamente. Además, facultarlo para tal función, sería tanto como otorgarle un poder amplísimo, que rompería con el principio de división tantas veces citado.

²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., p. 738.

c) El Presidente posee una jerarquía mayor dentro de la organización política del Estado. Consideramos que tal característica constituye el fundamento del régimen presidencial, ya que aún cuando doctrinal y legalmente los Poderes de la Unión están en un mismo plano, lo cierto es que de acuerdo a las facultades concedidas constitucionalmente al Presidente, éste tiene una mayor importancia.

d) El Presidente nombra a su gabinete o inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública, teniendo obligación de removerlos libre y discrecionalmente cuando lo juzgue oportuno, conveniente o necesario para los intereses del Estado y la buena marcha de su gobierno.

De tal manera, podemos concluir que las características principales del régimen presidencial giran en torno al otorgamiento de las facultades suficientes al Presidente para que guíe los destinos del Estado y del gobierno, otorgándosele amplias facultades de nombramiento a efecto de rodearse de las personas de su confianza que le ayuden a gobernar, pero conservando siempre el derecho de removerlos cuando lo juzgue conveniente, sin responder por ello ante el Poder Legislativo.

2.3. FUENTES DEL REGIMEN PRESIDENCIALISTA.

El vocablo *fuentes* se entiende como el lugar de donde nace o emerge algo. Por eso es común referirse a las *fuentes del Derecho* como las formas o procedimientos de donde surgen las normas jurídicas. En tal sentido, hablar de *fuentes del régimen presidencialista* equivale a las circunstancias que

incidieron o forjaron tal forma de gobierno. Sobre el particular, es conveniente recordar que existen determinados hechos históricos sucedidos en otros países y épocas que han influido en nuestro país, y concretamente en la implantación de tal sistema.

Así, Enrique Sánchez Bringas expresa que "las fuentes del sistema presidencial, configurado en 1824, son dos: la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española de 1812".²³

La Constitución norteamericana de 1787 tiene como antecedente directo de su génesis las Trece Colonias Inglesas, las cuales surgieron a raíz de la emigración de ingleses a una parte del territorio que ocupa actualmente Estados Unidos, la cual se realizó mediante autorizaciones del rey llamadas cartas, " que eran documentos que fijaban ciertas reglas de gobierno para las entidades por formarse, concediéndoles amplia autoridad y autonomía en cuanto a su régimen interior".²⁴

Pero como Inglaterra violó las concesiones otorgadas en las cartas a las colonias inglesas, estas decidieron independizarse de la Metrópoli, lo cual tuvo lugar mediante la *Declaración de Independencia de las Trece Colonias Norteamericanas*, del 4 de julio de 1776, redactada por Thomas Jefferson (a quien se considera el ideólogo de la revolución norteamericana) y en la cual se enfatizó que "... todos los hombres nacen iguales, que a todos les confiere su Creador

²³ CARPIZO, Jorge, Op. cit., p. 335.

²⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 29ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 99.

ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad...".²⁵

Las Trece Colonias norteamericanas, aún antes de obtener su independencia respecto a Inglaterra, establecieron dentro de su territorio una Constitución que las rigiera. Precisamente, en 1776, la antigua colonia de Virginia creó su propia Constitución, la cual fue una de las más completas, teniendo gran influencia en la Constitución federal estadounidense.

Una vez que las Trece Colonias Inglesas lograron su independencia se unificaron y formaron una federación, la cual dio nacimiento a los Estados Unidos, quienes promulgaron en 1787 su Constitución, siendo uno de sus aspectos trascendentes precisamente la implantación de un Estado republicano, con una forma de gobierno presidencial.

Respecto a las fuentes en que se basaron los constituyentes norteamericanos para implantar el sistema presidencial fueron, a decir de Jorge Carpizo, las siguientes:

a) El derecho público inglés, tratando de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico, "pero en lugar de un jefe de estado hereditario, querían uno de elección popular con funciones limitadas en el tiempo".²⁶

²⁵ BORJA, Rodrigo, Derecho Político y Constitucional, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 334.

²⁶ CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 7ª ed., Siglo XXI, México, 1990, p. 15.

b) La Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachusetts de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia estadounidense.

c) Los postulados teóricos de las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en que el poder ejecutivo no se estructura en forma aversiva o suspicaz.

De esta manera, el sistema presidencial quedó plasmado en la Constitución norteamericana de 1787, adquiriendo particular relevancia desde el comienzo, primero bajo el gobierno de George Washington (1789-1797) y luego bajo los de sus sucesores John Adams (1797-1801), Thomas Jefferson (1801-1809), James Madison (1809-1817) y James Monroe (1817-1825).

La doctrina coincide en que el mismo fue resultado de la casualidad, aunque no debemos restarle mérito a los constituyentes de Filadelfia, quienes tenían la idea clara de no querer un sistema monárquico como el de Inglaterra.

Sea como fuere, la mencionada Constitución norteamericana constituyó un ordenamiento que influyó notablemente en las directrices del constitucionalismo mexicano, y particularmente en torno al sistema presidencial, el cual adoptaron en atención a los buenos resultados que en el vecino país del norte había tenido, amén de que los constituyentes mexicanos no tenían una idea propia al respecto.

Las naciones hispanoamericanas, a medida que fueron logrando su independencia de España, siguieron el modelo

norteamericano, adoptando el sistema presidencial y consagrándolo en sus Constituciones.

En torno a la otra fuente del sistema presidencial de nuestro país, nos encontramos que la Constitución de Cádiz de 1812, fue la primera que estuvo vigente en el México Independiente, proveniente de España, cuya influencia se manifestó en el refrendo de los secretarios de Estado para autenticar las leyes, reglamentos y actos del ejecutivo, así como en las relaciones entre éste y el Congreso y en algunas fracciones del artículo que numera las atribuciones del Presidente.

"En marzo de 1823, Esteban Austin redactó en inglés un proyecto de constitución para la República mexicana, en la cual mezcló elementos de las dos leyes fundamentales (la de Estados Unidos y la de Cádiz). Austin propuso el sistema presidencial y estableció que se podría remover al presidente del cargo por violación a la Constitución o a las leyes, por malos manejos de fondos o por crímenes de alta traición. En el proyecto se creaban las secretarías de estado y del despacho, como colaboradoras del Ejecutivo".²⁷

Asimismo, en el proyecto mencionado se determinó que debían copiarse, de la Constitución de Cádiz, lo relativo a la formación de las leyes, los secretarios de estado y la administración de justicia. Tiempo después, Austin redactó otro proyecto de Constitución en el cual reiteró el sistema presidencial, pero excluyendo lo relativo a la Constitución de Cádiz, dándoselo a Ramos Arizpe.

²⁷ CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Op. cit., p. 41.

Tales fuentes del sistema presidencial en México quedaron plasmadas en las tres Constituciones federales que nos han regido: las de 1824, 1857 y 1917. Particularmente, entre la primera y la que actualmente nos rige hay varios puntos coincidentes, a saber:

- a) "La existencia del veto como facultad del Presidente.
- b) "El Congreso dividido en dos Cámaras.
- c) "n solo período de sesiones del Congreso.
- d) "La forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923".²⁸

En cambio, la Constitución de 1857 estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, ya que sus características fueron las opuestas a las señaladas: no veto, Congreso unicameral y dos períodos de sesiones. En 1857 el centro de poder plasmado en la Ley Fundamental se encontró en el órgano legislativo; las reformas de 1874 regresaron, en gran parte, a la estructura teórica que se había conocido en México desde 1824, la misma que en buena medida recogió el constituyente de 1916-1917.

De esta manera, es dable afirmar que las fuentes del sistema presidencialista en nuestro país se dan por influencias de factores externos, particularmente de la Constitución norteamericana de 1787, no siendo tradición del Estado mexicano. Así, sus antecedentes se remontan a la vida independiente de nuestro país.

²⁸ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Op. cit., p. 336.

2.4. REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE.

Quienes aspiren a ocupar la primera magistratura del país deben satisfacer ciertos requisitos previstos en el artículo 82 constitucional, además de otros que, durante los 71 años que duró el PRI en el poder debían cumplirse de facto, verbigracia: haber sido elegido por el Presidente saliente y estar dispuesto a salvaguardar los intereses del partido de Estado.

Naturalmente que a nosotros únicamente nos incumbe analizar los requisitos jurídicos y no viejas prácticas del poder público, lo que procedemos a hacer a continuación.

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país durante veinte años. La comprensión cabal de este requisito exige explicar previamente que es la ciudadanía, a cuyo efecto Amancio Alcorta refiere que "es aquella condición jurídica en cuya virtud los individuos intervienen en el ejercicio de la potestad política de una sociedad determinada".²⁹

Nuestra Constitución Federal, en su Capítulo Cuarto, Título Primero intitulado *De los Ciudadanos Mexicanos*, determina que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.

²⁹ ALCORTA, Amancio, Curso de Derecho Internacional Privado, 2ª ed., Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 316 y 317.

De lo anterior, inferimos que la ciudadanía es una prerrogativa a la cual únicamente pueden aspirar aquellas personas que previamente tienen la nacionalidad mexicana, sea por nacimiento o por naturalización, que les permite participar en la vida política del Estado al cual se encuentran vinculados.

Tal requisito de ciudadanía mexicana para ser Presidente se fundamenta en el hecho que, conforme a la fracción II del artículo 35 constitucional, es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, siendo que el de Presidente así lo es.

Pero no basta tener la ciudadanía mexicana, sino que se requiere además:

a) Que sea mexicano por nacimiento, pues se supone que existe un sentimiento de mayor arraigo a la nación mexicana que los que son mexicanos por simple naturalización, tratándose de evitar que se sigan intereses que no sean los de México, como podría acontecer si antes se ha tenido otra nacionalidad.

b) Estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. Esto se explica porque puede suceder que una persona posea la ciudadanía mexicana por nacimiento, pero que no esté en ejercicio de los derechos señalados, cuando se suspende la ciudadanía por alguna de las causas señaladas en el artículo 38 constitucional, que podemos sintetizar en:

- Incumplir injustificadamente con las obligaciones ciudadanas, verbigracia: abstenerse de desempeñar cargos públicos;
- Estar sujeto a un proceso penal, por delito que amerite pena corporal, contando a partir de que se dicte el auto de formal prisión.
- Durante la extinción de la pena de prisión.
- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, legalmente declarada.
- Por estar prófugo de la justicia, a partir de que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal.
- Por sentencia ejecutoria que la imponga.

c) Ser hijo de padre o madre mexicanos. Según Enrique Sánchez Bringas, esta exigencia se explica "en la necesidad de propiciar que existan en él los valores culturales, políticos y de identidad nacional suficientes para garantizar el desempeño patriótico de sus responsabilidades".³⁰

d) Haber residido en el país al menos durante veinte años, entendiendo por residencia la permanencia acostumbrada en un lugar. Ahondando en esto, el artículo 29 del Código Civil para el Distrito Federal, *"el domicilio de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de éstos, el lugar a donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar donde se encontraren"*.

³⁰ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. cit., p. 463.

De tal manera, el aspirante a ocupar la primera magistratura, debe haber tenido su domicilio donde habite en territorio nacional, por el lapso de veinte años, el cual no se interrumpe por algunas salidas temporales del país, a menos que cambie su residencia al extranjero.

II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección. Este requisito establece una edad mínima para aspirar a ser Presidente, que debe tenerse al momento de las elecciones, considerándose que la misma conlleva la suficiente experiencia y madurez para desempeñar dicho puesto satisfactoriamente. Y puesto que no se establece una edad máxima para ser Presidente, inferimos que a cualquiera edad se puede aspirar a desempeñar tal cargo.

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia. Este requisito, en opinión de Daniel Moreno, "tiene una explicación histórica, porque en muchos casos se mandaba traer del extranjero a personajes que habían sido expulsados del país. Pero la razón fundamental es la de obligar a quienes aspiran al cargo de Presidente a estar en contacto con los más delicados problemas del país, para que, de ocupar la primera magistratura, pueden conocer y resolver mejor".³¹

Del análisis de este requisito surgen dos interrogantes: la primera, relativa a si es suficiente la residencia de un año, porque coincidimos con Ignacio Burgoa en que: "El requisito cronológico que la actual disposición

³¹ MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 11ª ed., Porrúa, México, 1990, p. 402.

exige es muy corto, pues el presidente debe conocer con profundidad los principales problemas del país para gobernar con atingencia, sin que el lapso de un año de residencia baste para ello, máxime que la administración pública en el Estado contemporáneo se vuelve cada vez más complicada".³²

Por otro lado, esta fracción señala que la ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia del aspirante, lo cual da a entender que en el período de un año que exige la Constitución pueden acumularse una o varias ausencias, situación que nos parece inconveniente, ya que la residencia anual debiera ser efectiva e ininterrumpida dentro del territorio nacional.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. Este requisito se inspira en la necesidad de evitar la manipulación de los ciudadanos a través de sus valores religiosos para influir en el resultado de la elección, así como impedir el incremento del poder de las asociaciones religiosas.

Para comprender este requisito, baste recordar que, históricamente, desde tiempos de Juárez, ha existido una separación del Estado respecto de la iglesia, aún cuando Carlos Salinas de Gortari, durante su mandato, haya tratado de romper con tal principio, reconociéndoles personalidad jurídica, autorizándolos a votar en las elecciones de representantes públicos y la adquisición de bienes inmuebles para la realización de su objeto social, entre otras cosas, a través de las reformas a diversos preceptos constitucionales

³² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 768.

y la promulgación de la *Ley sobre Asociaciones Religiosas y Culto Público*.

Tal separación ha obedecido a la necesidad de impedir que el Clero, con su influencia poderosa sobre la población, pudiera llegar a gobernar. De tal suerte, con la exigencia de este requisito se trata de evitar que ocupen el cargo de Presidente personas con una vinculación estrecha con la institución eclesiástica, que en el pasado incluso han llegado a desconocer la validez de las leyes, lo que desde luego causaría un caos público.

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección. Este requisito tiene como finalidad que el funcionario no aproveche la influencia que le da la ocupación de ciertos cargos de gran relevancia, para inclinar el peso de la balanza electoral en su favor; de igual manera, evitar que quien ostenta el mando de los grupos castrenses pueda presionar el proceso electoral para obtener en su favor el resultado de los comicios.

VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección. Respecto a este requisito, cabe retomar las consideraciones hechas respecto a la fracción anterior.

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83. Dicho precepto consagra uno de los principios fundamentales que han

sostenido nuestro régimen político: la *No-reelección*, el cual fue ideado por Francisco I. Madero en su Plan de San Luis, siendo una de las principales banderas de la Revolución Mexicana (1910-1917) para combatir la dictadura de Porfirio Díaz, quien por más de treinta años se mantuvo en el poder, reeligiéndose continuamente.

De tal manera, el principio citado quedó plasmado en la Constitución de 1917, y aunque algunos revolucionarios trataron posteriormente de permitir nuevamente la reelección, resultó contraproducente. Así, "en 1926, después de haber ocupado la presidencia de 1920 a 1924, el general Álvaro Obregón, de acuerdo con Calles, hizo que se reformara la Constitución, para hacer que Obregón retornara al poder. Tuvimos la campaña política más violenta de nuestra historia, al punto que los tres candidatos presidenciales fueron asesinados: Arnulfo Gómez y el general Francisco Serrano, antirreeleccionistas por el gobierno; y Obregón, ya reelecto, por un católico intransigente".³³

Ante tal estado de violencia extrema, los miembros del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en su convención de Aguascalientes, propusieron que se reformara el artículo 83 constitucional, en los términos en que actualmente se encuentra.

Luego entonces, quien ha desempeñado el cargo de Presidente en cualquiera de las modalidades reguladas por nuestra Carta Magna y a las cuales nos referiremos en el punto siguiente, no pueden reelegirse para tal cargo.

³³ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 404.

Independientemente de que algunos tratadistas afirman que el principio de *No-reelección* es antidemocrático, porque se le priva a los ciudadanos de su derecho de volver a elegir a aquellos Presidentes que han obrado con eficacia y patriotismo su cargo, siendo que en ellos reside la soberanía del Estado mexicano, dicho principio es una medida para combatir la ambición de perpetuidad en el poder que en el pasado se ha convertido en un lastre para la sociedad.

Desde luego que no debemos cerrar los ojos ante una realidad indiscutible: si bien de pleno derecho no se ha dado la reelección de ningún Presidente de la República a partir de la Constitución de 1917, de facto aconteció que un auténtico partido de Estado como lo fue el PRI, durante 71 años, se mantuvo en el poder, siguiendo una misma línea de ejercer el poder, sustentando dicha hegemonía en la implantación de un corporativismo, de una destrucción de cualquier intento de luchar contra el priísmo, todo ello girando en torno a una sola voluntad: la del Primer Mandatario de la Nación.

2.5. CLASES DE PRESIDENTE.

Con antelación dijimos que el cargo de Presidente de la República es unipersonal, quien debe desempeñarlo por el tiempo que marca la Constitución. Sin embargo, existen circunstancias que dan lugar a la aparición de diversas clases de Presidente, no entendido como una cotitularidad del Poder Ejecutivo, sino como una sustitución en los supuestos planteados por nuestra Carta Magna. En consecuencia, la diversidad de que hablamos se plantea en los casos de falta o ausencia del presidente-individuo, no del presidente-órgano,

el cual, durante la vigencia del orden constitucional que lo crea, nunca puede dejar de existir.

La sustitución del Presidente constitucional nunca recae en una persona determinada de antemano, sino que corresponde al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente hacer el nombramiento respectivo, lo cual ha contribuido a alejar las ambiciones de los que, por ocupar el cargo del que necesariamente surgía éste, con frecuencia intrigaban para asumir la presidencia.

En tal contexto, a continuación explicamos las diversas clases de presidente que hay en nuestro sistema constitucional y los supuestos en que procede.

1. Presidente constitucional. Es el que se elige popularmente para un período de seis años o para completarlo en el caso de que la falta absoluta de aquél ocurra durante los dos años siguientes a su iniciación. Dicho Presidente se presenta en dos supuestos:

- a) Cuando en los procesos electorales, gana las elecciones por la obtención del mayor número de sufragios, quedando facultado para ocupar la primera magistratura del país por el término de seis años.
- b) Cuando por virtud de la falta absoluta del Presidente de la República, cometida durante los dos primeros años del período respectivo, el Congreso de la Unión expide la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la señalada para que tengan verificativo las

elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

2. Presidente sustituto. Es el que designa el Congreso de la Unión para concluir dicho período, si la mencionada falta acontece después de esos dos años. En este caso, la hipótesis que hace surgir la designación de este, es que la falta del Presidente tenga lugar en los últimos cuatro años del período presidencial, correspondiéndole al Congreso Federal hacer el nombramiento respectivo que concluya el período. Pero si éste no se encuentra sesionando, la Comisión permanente convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que, erigiéndose en Colegio Electoral, haga la elección del Presidente sustituto.

3. Presidente interino. Es el que nombra el propio Congreso mientras se elige a la persona que deba completar el periodo de gobierno, así como el que designa dicho órgano legislativo o la Comisión permanente en los casos de faltas temporales.

La designación de *presidente interino* tiene lugar en los siguientes casos:

a) En caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del mandato, le corresponde al Congreso de la Unión, si está en sesiones, erigirse en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, al presidente interino. De no estar en sesiones el Congreso de la Unión, la Comisión Permanente convocará a

sesiones extraordinarias a aquél, para que éste designe al presidente interino.

b) Si al comenzar un período constitucional no se presenta el presidente electo, o la elección no está hecha y declarada el 1° de diciembre, se encargará del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión. De no estar en sesiones el Congreso de la Unión, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias a aquél, para que éste designe al presidente interino.

c) Cuando la falta del Presidente sea temporal, el Congreso de la Unión, si está reunido, o en su defecto, la Comisión permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el período que dure dicha falta.

d) Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no esté reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, el presidente interino.

4. Presidente provisional. Es aquél nombrado por la Comisión permanente mientras se formulan por el Congreso de la Unión los nombramientos de presidente interino o sustituto, según sea el caso.

Tratando de ser más explícitos, a continuación planteamos los siguientes supuestos de procedencia del nombramiento de *presidente provisional*:

a) En caso de falta absoluta del Presidente acontecida dentro de los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso no está en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional, en tanto se celebran las elecciones para nombrar al interino.

b) Si la falta del Presidente tiene lugar en los cuatro últimos años de su período y no está en sesiones el Congreso para nombrar al sustituto, la Comisión Permanente nombrará a uno provisional, antes de convocar a sesiones extraordinarias para que se haga el nombramiento de aquél.

2.6. LIMITACIONES.

Aunque indudablemente la figura del Presidente de la República es primordial en el sistema político mexicano, que como lo veremos en el siguiente punto, es la base del presidencialismo en México, lo cierto es que, tratando de hacer realidad el *Principio de División de Poderes*, o mejor dicho de *División del Poder*, en que se trata de mantener un equilibrio entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, evitando una preponderancia de uno sobre otro, a la vez de que existan contrapesos entre ellos, es lo que ha orillado a la implantación de ciertos límites a la figura del titular del Ejecutivo Federal, los que a continuación explicamos:

a) **El tiempo.** El Presidente de la República dura en su cargo seis años, no pudiendo reelegirse, siendo esto último un principio emanado de las ideas de Francisco I. Madero en su obra "La Sucesión Presidencial", el cual quedó plasmado en la Constitución de 1917, a fin de evitar revivir viejas

dictaduras como la de Porfirio Días o Benito Juárez, quienes por años se mantuvieron en la silla presidencial.

Dicho principio ha quedado plasmado en el artículo 83 constitucional.

b) El Poder Judicial Federal. Una de las funciones primordiales del Poder Judicial de la Federación es conocer del *Juicio de Amparo*, que a decir de Juventino V. Castro, "es un proceso concentrado, de anulación (de naturaleza constitucional) promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución: contra los actos conculcatorios de dichas garantías, contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto, o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada (si el acto es de carácter positivo), o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige (si es de carácter negativo)".³⁴

Luego entonces, el *Juicio de Amparo* es una institución que protege a los gobernados contra los actos de cualquier autoridad que violen sus garantías individuales. Conviene decir que *autoridad* "es todo órgano del Estado, que tiene

³⁴ CASTRO, Juventino V., Garantías y Amparo, 9ª ed., Porrúa, México, 1996, p. 299.

atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado (...) Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad".³⁵

Consecuentemente, siendo el Presidente una autoridad que se erige en Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, sus actos pueden ser objeto de revisión por parte de los tribunales federales, quienes en caso que juzguen que son violatorios de las garantías individuales, los anulará y ordenará a aquella que restituya al quejoso en el goce de la garantía violada.

De tal suerte, el Poder Judicial de la Federación, por medio de los tribunales de amparo, vigilan la actuación del Presidente de la República, constituyendo un órgano que limita su actuación arbitraria e inconstitucional. Si acaso, lo único que le resta cierta independencia a aquél respecto a éste, es que por ejemplo, los ministros de la Suprema Corte de Justicia son nombrados por el Presidente, aunque ciertamente con ratificación del Senado. Aunque lo ideal sería que dichos nombramientos los hiciera el propio Poder Judicial de la Federación, a efecto de lograr una autonomía total con respecto al titular del Ejecutivo Federal.

c) *Los grupos de presión.* Se refieren a aquellos sectores que inciden en las iniciativas de leyes del Presidente o en sus políticas económicas, entre los cuales

³⁵ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 36ª ed., Porrúa, México, 1997. p. 329.

destacan la Asociación de Banqueros de México, la CONCAMIN (Confederación Nacional de Cámaras Industriales), la CONCANACO (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio) y algunos grupos económicos regionales, como el de Monterrey, que influyen fuertemente en las decisiones económicas del gobierno, y ante acciones presidenciales que les disgusta, toman, para presionar al Presidente, medidas como la falta de inversiones, envío de dinero al extranjero y retiro de productos del mercado.

Por eso no debe extrañarnos que la iniciativa en materia fiscal del Presidente Vicente Fox por la cual pretende, entre otras cosas, aplicar IVA al consumo y a las medicinas, responde a presiones de grupos empresariales, quienes son los únicos que apoyan aquella.

d) Los de carácter internacional. No sólo las presiones sobre el Presidente provienen de grupos de presión nacionales, sino internacionales, ya que organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, o países como Estados Unidos, le imponen la adopción de ciertas directrices económicas que debe seguir, las que naturalmente resultan desfavorable para los intereses de los mexicanos y benéficas para aquellos.

e) La organización no controlada. Jorge Carpizo argumenta que la organización no controlada es "el nacimiento del `sindicalismo independiente`, fuera de las centrales obreras adictas al Partido Revolucionario Institucional y al

gobierno, y que en principio pugna por un cambio en las reglas del juego de la organización y actividad sindicales".³⁶

No compartimos totalmente la opinión de Jorge Carpizo, en virtud de que históricamente, el sindicalismo mexicano que teóricamente constituyen asociaciones que se crean para proteger los intereses de los trabajadores (así como también de los empresarios), ha servido como un instrumento vil para aparentar la defensa de los derechos de aquellos, cuando en realidad funcionan como aparatos de control de las masas, para burocratizar a dicho sector. Ejemplo de ello, es la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que durante décadas estuvo presidida por el nefasto Fidel Velázquez y que actualmente continúa bajo las órdenes de Rodríguez Alcaine, la que agrupa a prácticamente todos los trabajadores del país y que durante el tiempo que el PRI estuvo en el gobierno sólo sirvió como una organización corporativa que le brindó muchos votos automáticamente.

Asimismo, resulta ilusorio suponer que en México se han creado las bases para la existencia de sindicatos independientes, cuando el PRI se encargó de desaparecer a los que osaron constituirlos, creando uno servil a los intereses del gobierno, como la CTM, la CROC (Confederación Revolucionaria Obrero Campesina), la CROM (Confederación Revolucionaria Obrera de México), organizaciones que agruparon a los sectores amplios de la población: los obreros y los campesinos.

³⁶ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Op. cit., p. 350.

Desde luego, estamos conscientes que con la llegada de un partido distinto al que por 71 años gobernó al país, se abren nuevas expectativas para crear verdaderos sindicatos independientes, que constituyen una limitación al amplio poder de que está investido el Presidente.

f) La prensa. Nosotros hablaríamos de *medios de comunicación*, que como la radio, la televisión, el cine, la prensa escrita, el Internet, etcétera, sirven no sólo como canales de información hacia la población, sino como un medio de presión que incide en forma importante en la opinión que se tiene sobre determinada cuestión, aunque no siempre de manera objetiva.

Estimamos que no siempre los medios de comunicación han servido como un medio para limitar la actuación del Presidente, ya que hasta no hace mucho tiempo, Televisa y sus dueños, particularmente Emilio Azcárraga Milmo, se confesaban "soldados del PRI", por lo que resultaba evidente el manejo que daban a la información, alabando siempre al gobierno y minimizando los problemas nacionales. Lo mismo cabe decir de los medios de comunicación, en general, cuando respecto a hechos que importan a la sociedad, no han tenido el valor de decir la verdad y si de volverse cómplices del gobierno, verbigracia: la Matanza en Tlatelolco de 1968.

Estamos conscientes que en los tiempos actuales, ante la diversificación de los medios de comunicación, la exigencia de la sociedad por obtener información veraz y el respeto del Estado a la garantía constitucional de libertad de expresión y de imprenta (artículos 6° y 7° constitucionales), se puede cuestionar la actuación del

Presidente, no sólo por parte de los informadores, sino de la propia comunidad, que a través de los medios de comunicación logran expresar su sentir al respecto.

Aparte de las limitaciones planteadas, existen algunas otras que dimanar de la Carta Magna, confiriéndoselas al Poder Legislativo, como las que a continuación se explican:

1) *La facultad de nombrar y remover a ciertos servidores públicos.* Si bien la fracción II del artículo 89 constitucional, en su primera parte, faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, en su segunda parte determina que *"puede nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado en otro modo en la Constitución o en las leyes"*. "Como la fracción no enumera a funcionarios importantes como los jefes de Departamento de Estado, jefes o directores de organismos descentralizados, bien podría suceder que el Congreso dictara una ley que limitara la facultad presidencial de nombrar a dichos funcionarios. O sea que el Presidente seguiría designando a esos funcionarios, pero la ley podría señalar una serie de requisitos como: edad, preparación, experiencia, etcétera".³⁷

2) El artículo 73 constitucional, que trata de las facultades del Congreso de la Unión, en su fracción XXX señala: *"Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas*

³⁷ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Op. cit., p. 274.

las otras concedidas por ésta Constitución a los Poderes de la Unión".

La forma en que dicha fracción puede limitar facultades al Presidente nos la explica Jorge Carpizo, al afirmar que la misma "faculta al Congreso a expedir una serie de leyes para hacer efectivas facultades constitucionales, y como al redactarse una ley hay un amplio margen para interpretar la disposición constitucional, el Congreso puede hacer la ley en el sentido de restringir facultades al Ejecutivo".³⁸

3) Dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, consagradas en el artículo 74 constitucional, la prevista en la fracción IV se refiere a la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, al igual que revisar la Cuenta Pública, que tiene por objeto "conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas", y si del examen efectuado resultan diferencias entre los ingresos o los egresos o no se justifican, se procederá a determinar responsabilidades de acuerdo con la ley.

De tal forma, dicha facultad puede ocasionar conflictos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, porque definitivamente no es un secreto que, en los tiempos actuales en que los representantes de uno u otro poder pertenecen a distinta facción política, los diputados pueden desprestigiar infundadamente la labor del Presidente en tales menesteres;

³⁸ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Op. cit., p. 274.

aunque también se convierte en un vigilante de éste respecto al manejo de los recursos público, lo que sin duda es una limitación al régimen presidencial.

4) *La ratificación del Senado respecto a ciertos actos y nombramientos.* Varias de las facultades que a favor del Presidente confiere el artículo 89 constitucional, como son: nombrar ministros, agentes, cónsules generales, coroneles y oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, los empleados superiores de Hacienda y ministros de la Suprema Corte de Justicia, requieren ser aprobados por el Senado, al igual que para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.

Sin duda, ello constituye una especie de "candados" a la actuación del Presidente, limitando el régimen presidencial, ya que su actuación.

5) *Juicio Político contra los altos servidores públicos.* En este tipo de responsabilidad, exigible mediante juicio político, pueden incurrir aquellos servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones cometen "actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho". Si bien la Constitución no aclara qué debemos entender por esto último, su Ley Reglamentaria sí lo señala en su artículo 7º, al disponer lo siguiente:

"Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

1. El ataque a las instituciones democráticas;

- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
- IV. El ataque a la libertad del sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones.
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal".

Los servidores públicos que pueden incurrir en esta responsabilidad son los siguientes: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura

del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".

De igual modo, "los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de éste título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales, para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda".

En cuanto al procedimiento del juicio político para hacer exigible la responsabilidad política podemos sintetizarlo en los siguientes términos:

a) Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de que un servidor público ha cometido alguna de las conductas que dan lugar a la responsabilidad política, puede formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aportando las pruebas conducentes.

b) La Cámara de Diputados es el órgano que se encarga de hacer la acusación ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, una vez que hubiere recabado las pruebas y substanciado el procedimiento respectivo.

c) Si la Cámara de Senadores considera que existen elementos que acrediten que efectivamente el servidor público incurrió en responsabilidad política, procederá a sancionarlo con su destitución e inhabilitación, en su caso. Aunque cabe hacer la salvedad que tratándose de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la resolución de la Cámara de Senadores únicamente es declarativa, comunicándose a la legislatura local correspondiente, para que sea ella la que imponga la sanción.

De éste modo, tenemos que el Presidente de la República y los funcionarios públicos se encuentran a merced de las Cámaras en lo tocante al juicio político, lo que "en un período gubernativo en el cual las relaciones entre los dos poderes no sean cordiales, el juicio de responsabilidad política es un control inmejorable por medio del cual el congreso puede humillar al Ejecutivo".³⁹

6) *Celebración de sesiones del Congreso.* De acuerdo al artículo 66 de la Constitución, el Congreso de la Unión celebra dos períodos de sesiones ordinarias al año: el

³⁹ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Op. cit., p. 276.

primero que inicia el 1º de septiembre y que dura, a más tardar, hasta el 15 de diciembre; y el segundo, comienza el 15 de marzo y culmina, a más tardar el 30 de abril.

No obstante, el artículo 67 plantea la posibilidad de que se celebren sesiones extraordinarias cuando la Comisión Permanente las convoque, pero como no señala para qué asuntos es, puede darse el caso de que al día siguiente de concluir el período ordinario se convocara al extraordinario, y un Congreso que celebra sesiones largo tiempo o la gran mayoría de los meses del año es un peligro para la estabilidad del país y del Ejecutivo.

7) *Ausencias del Presidente.* De conformidad con el artículo 88 de la Carta Magna: "*El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente, en su caso*". Aun cuando dicho precepto puede convertirse en un obstáculo para que el Ejecutivo Federal conduzca la política internacional para el caso de que el Congreso no le otorgue autorización para ausentarse del país, resulta difícil encontrar algún caso en el cual se le haya negado permiso al Presidente para abandonar el país, no sólo por el presidencialismo que ha caracterizado a nuestro sistema, sino porque el Congreso de la Unión o la Comisión permanente, antes de otorgar la autorización, tienen conocimiento del objeto de su ausencia, lo que descarta la posibilidad de que se le niegue.

Como corolario de este punto, resulta innegable que la Constitución establece ciertos mecanismos por los cuales trata de limitar el régimen presidencial. Sin embargo, la

realidad nos muestra que la preponderancia del presidencialismo ha hecho nugatorios tales canales, como lo demuestra el hecho que durante varias décadas del siglo XX, el Poder Legislativo estuvo subordinado a las órdenes del Ejecutivo, no asumiendo su papel de contrapeso al poder presidencial. Consecuentemente, el Congreso de la Unión se convirtió en un mero ejecutor de las decisiones del Presidente.

CAPÍTULO TERCERO

EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

Contrario a lo que pudiera pensarse, la consumación de la Independencia (1821) no bastó para revertir la situación social, económica y política imperante durante la Colonia; esto es, no fue suficiente para revertir los tres siglos de dominio español. Por ello, el primer objetivo que se fijó el nuevo gobierno mexicano fue consolidar la independencia conseguida, y obtener el reconocimiento mundial, amén de solucionar los graves problemas económicos, sociales y políticos existentes en ese momento. Por ello, es razonable pensar que las prioridades del Estado Mexicano fueron fincar una forma de organización política y social idónea para la consecución de sus fines.

Esto no fue tarea fácil, ya que los legisladores de ese entonces desconocían cuál era la forma de gobierno idónea, por lo cual se inspiraron en otros modelos como el francés o norteamericano, que valiosas enseñanzas dejaron, merced a la Revolución Francesa (1789), e Independencia de las Trece Colonias Inglesas (1776), respectivamente.

Dicha crisis de desorientación imperante en el México recién emancipado respecto de cuál sería el régimen constitucional y político adecuado para implementar, propició que durante muchos años se oscilara entre el centralismo y el federalismo, forjando regímenes constitucionales que estructuraron superficialmente a la Nación, lo que desembocó

en un retroceso en cuanto a lo jurídico, lo político y lo social.

En este contexto, tenemos que una de las prioridades del gobierno después de la consumación de la Independencia fue determinar quien o quienes estarían al frente del Poder Ejecutivo, elección que ha estado influenciada a lo largo de nuestro constitucionalismo, por fuertes presiones políticas. Así, lo que nos proponemos con la exposición de este Capítulo es referir, a grandes rasgos, los antecedentes del régimen presidencial en México, a través de las distintas Leyes Fundamentales que han regido en nuestra vida social y política.

En la exposición del tema que nos ocupa, no nos limitaremos a exponer lisa y llanamente lo concerniente al régimen presidencial, sino que brindaremos un contexto social y político de la época.

3.1. CONSTITUCIÓN DE 1812.

Los Estados que logran su independencia tienen que luchar por consolidarla ante los peligros que le acechan del exterior, así como de las luchas suscitadas en su interior. De igual manera, se enfrentan a la disyuntiva de ignorar la forma de gobierno idónea que debe adoptar para hacer imperar la voluntad legal y satisfacer las necesidades públicas. Tal premisa tiene aplicación respecto a México, ya que si bien había logrado independizarse de España, ello no fue de manera total, como lo prueba el hecho de haber tenido que aplicar diversos ordenamientos españoles ante la carencia de leyes propias para normar diversos aspectos de la realidad social,

económica y política del país. Entre dichos cuerpos normativos podemos señalar: las Leyes de Indias, la Novísima Recopilación, el Fuero Juzgo y el Fuero Viejo de Castilla, los cuales continuaron vigentes aún después de la consumación de nuestra Independencia.

Ante tales circunstancias, no resulta extraño que la primera Ley Fundamental que rigió durante la lucha independentista fue la Constitución de Cádiz, expedida por la Corte de Cádiz en 1812, siendo jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Dicho ordenamiento tuvo una vigencia efímera, ya que poco después de su promulgación fue suspendida por el virrey Venegas; posteriormente fue restablecida por Calleja en 1813, para finalmente dejar de estar en vigor a través del Decreto de Fernando VII del 4 de mayo de 1814, el cual restauró el sistema absolutista y desconoció lo que habían hecho las Cortes.

La Constitución *in comento* se apartó de los regímenes absolutistas, característicos de España y de otros países europeos, impregnándose de las ideas de los pensadores de la Ilustración, como Rousseau, Montesquieu y Voltaire, quienes concibieron, entre otros postulados, el principio de la División de Poderes y la soberanía de la Nación en manos del pueblo, los cuales permitieron poner fin al cúmulo de funciones y poder en manos del rey, dando paso a que el Poder Legislativo creara la ley, el Ejecutivo la ejecutara y el Judicial la aplicara al caso concreto para resolver las controversias.

Tales postulados de la Constitución de Cádiz repercutieron en la manera de regular lo concerniente al Presidente. De tal suerte, al implantarse la monarquía constitucional, la función ejecutiva o administrativa del Estado se depositó en el rey, a quien se asignó la atribución de hacer ejecutar las leyes y de conservar el orden público y la seguridad estatal en lo exterior.

Asimismo, se facultó al rey para tener injerencia en el proceso de formación de las leyes, de manera similar a la que corresponde al Presidente en los regímenes republicanos, esto es, a ejercer su derecho de veto y presentar iniciativas de ley, por lo que es dable afirmar que desde la Constitución gaditana el Ejecutivo realizaba, aparte de sus funciones formalmente administrativas, materialmente funciones legislativas.

La administración pública del Estado se encomendó a diversos secretarios de despacho, quienes tenían facultad para formular los presupuestos anuales de los ramos que tuviesen asignados a efecto de que las Cortes los aprobasen.

Desde esa Constitución ya se contemplaba la figura del *refrendo*, en cuyo artículo 225 se disponía que los referidos secretarios de despacho tenían la obligación de refrendar las órdenes del rey, sin cuyo requisito no eran obedecidas.

También previó la creación de un *Consejo de Estado* compuesto de cuarenta individuos nombrados por el rey, a propuesta de las Cortes, el cual era el único órgano cuyo dictamen debía escuchar el monarca en los asuntos graves

gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

La restricción que el rey tenía para nombrar a los miembros componentes de dicho Consejo, en cuanto que debía seleccionarlos de las listas que las Cortes debían elaborar al efecto, viene a corroborar la consideración de que la función ejecutiva "tendía a desarrollarse dentro de una curiosa estructura que presentaba ciertos matices de parlamentarismo en atención a la dependencia en que estaban colocados los secretarios del despacho y los individuos integrantes del Consejo de Estado frente a las Cortes y a la primordial circunstancia de que el monarca tenía mucho menos atribuciones que el presidente en los regímenes republicanos".⁴⁰

3.2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 24 DE OCTUBRE DE 1814.

La Constitución de Apatzingán de 1814, también conocida como *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* de octubre de 1814, es el primero ordenamiento supremo que se expidió en México durante el período de lucha independentista (1810-1821), que si bien nunca estuvo en vigor, fue elaborado de manera sobresaliente por brillantes miembros de aquella época, como Herrera, Quintana Roo, Sotero Verduzco y Argáandar, pero sin duda el más importante fue Don José María Morelos y Pavón.

Dicha Constitución estuvo influenciada en su conformación por otros acontecimientos e ideas surgidos en el

⁴⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 745.

siglo XVIII, verbigracia: la Revolución Francesa de 1789, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* y de las ideas de Rousseau, principalmente, lo cual explica que en tal Ley Suprema se hayan reputado los derechos del hombre como superiores al Estado, y que por tanto éste debía respetar y hacer respetar, pues su protección es uno de los fines principales del Estado.

Respecto al régimen presidencial, el Poder Ejecutivo se depositó en un *Supremo Gobierno*, integrado por tres individuos. "Ha sido la única de nuestras constituciones que estructuró un ejecutivo colegiado, aunque, fuera del marco constitucional, cuerpos colegiados se han encargado del poder ejecutivo; como ejemplos podemos señalar: la regencia de Iturbide, O'Donojú, Velásquez de León, Yáñez y de la Bárcena en los albores de nuestra independencia, y el 'supremo poder ejecutivo' integrado por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria a la caída del imperio de Iturbide, y que gobernó del 30 de marzo de 1823 al 1 de octubre de 1824..."⁴¹

Los miembros del Supremo Gobierno gozaban de igual autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia que sorteaban en su primera sesión para fijar invariablemente el orden en que iban a turnarse, haciéndolo saber al Congreso (artículo 132).

Cada año debía salir por sorteo uno de los tres, y quien ocupaba la vacante tenía el mismo lugar que su

⁴¹ CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Op. cit., p. 46.

antecesor en el turno de la presidencia, correspondiéndole al Congreso realizar el sorteo.

Consideramos irrisorio que la suerte jugara un papel preponderante en la elección de los miembros integrantes del Poder Ejecutivo. Asimismo, pensamos inadecuado que la alternación en la presidencia se hiciera por sorteo, cuando lo más conveniente hubiera sido que se alternaran los tres miembros, de forma tal que por azares de la fortuna pudiera darse el caso que uno solo de ellos ocupara la presidencia por más cuatrimestres.

Existían tres secretarios de despacho, a saber: de Guerra, de Hacienda y de Gobierno, mudándose cada cuatro años. Por tanto, en aquél entonces no eran necesarias tantas secretarías de Estado como ocurre en la actualidad, en virtud de que no existía la vastedad de campos económicos y necesidades sociales que los tiempos presentes exigen, verbigracia: el turismo, la salud, el comercio, la pesca, que son necesarios para poder desarrollar eficientemente las funciones de gobierno.

No estaba permitida la reelección de los miembros del Supremo Gobierno, salvo después de que hubieran pasado tres años de su administración; y respecto a los Secretarios, hasta después de cuatro años de terminado su cargo. Esto es lo que se llama *no reelección relativa*, que es distinta a la *no reelección absoluta* que consagra nuestra vigente Constitución, la cual prohíbe que alguien que ha ocupado el cargo de presidente en alguna de sus formas (constitucional, provisional, interino o sustituto) sea vuelto a elegir para tal cargo.

En la Constitución de Apatzingán no se vislumbraba una democracia en la elección de los miembros integrantes de la presidencia, en virtud de que los aspirantes a ocupar tal cargo podían serlo únicamente los diputados propietarios que hubieran cumplido su bienio y los interinos; por tanto, la primera magistratura del país no podía ser ocupada por cualquier ciudadano, por los parientes en primer grado de los generales en jefe, ni los parientes que lo fueran desde el primero hasta el cuarto grado.

Uno de los aspectos que nos parecen más censurables es el tratamiento de alteza que se les daba a los miembros del Supremo Gobierno durante su administración y el de señoría a los Secretarios durante su ministerio, lo que nos da entender que en aquél entonces aquellos no eran concebidos como simples mandatarios del pueblo, como personas encargadas de desempeñar su cargo en beneficio de la sociedad, como sucede hoy en día, sino que se les otorgaba un *status* superior con respecto a las demás personas, lo que si bien podía entenderse en la idea de respeto a su alta investidura, consideramos que más bien eran resabios del régimen colonial que durante tres centurias imperó en la Nueva España.

En cuanto a la elección de los integrantes del Supremo Gobierno, el Supremo Congreso elegía, en sesión secreta, por escrutinio en que había examen de tachas y a pluralidad absoluta de votos, un número triple de individuos que compondrían aquél. Dicha elección se comunicaba al público, a efecto de que éste votara los tres integrantes, dependiendo del mayor número de votos, y si no se obtenía ésta, debía irse a una segunda vuelta, y si había empate, se elegía a la

suerte. Posteriormente, tenían que prestar juramento ante el Congreso.

Respecto a las facultades de que estaba investido el Supremo Gobierno, quedaron contempladas en los artículos 159 a 169 de la Constitución en estudio, las que podemos sintetizar en la siguiente forma:

- Publicar la guerra y ajustar la paz.
- Organizar los ejércitos y milicias nacionales;
- Proveer los empleos políticos, militares y de Hacienda, salvo aquellos reservados al Supremo Congreso;
- Vigilar que hubiera suficientes eclesiásticos dignos para impartir la religión;
- Suspender con causa justificada a los empleados que hubiere nombrado, así como a los que hubiere nombrado el Supremo Congreso, cuando contra ellos hubiere sospechas vehementes de infidencia;
- Proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos. Al respecto, cabe decir que pocos fueron los preceptos constitucionales consagrados a la protección de los derechos fundamentales de las personas (además de estar dispersos), ya que prácticamente todos se enfocaron a la organización del Estado.

Frente a tales facultades, el Supremo Gobierno tenía ciertas prohibiciones, a saber:

- Arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término debía remitir al detenido al tribunal competente;
- Deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio judicial;
- Mandar personalmente en cuerpo a la fuerza armada;
- Dispensar de la observancia de la ley.

De esta manera, podemos decir que el rasgo característico de la Constitución de 1814 en lo tocante al régimen presidencial fue el erigirse en colegiado el Ejecutivo Federal, rasgo que Jorge Carpizo critica porque "tiende a disimular las faltas y a destruir la responsabilidad, así como el riesgo de que difieran los miembros del cuerpo colegiado con las consecuentes emulaciones y aun animosidad personales",⁴² motivo por el cual, posiblemente las Constituciones posteriores no lo volvieron a integrar de esa forma.

Ahora bien, puesto que nunca llegó a estar en vigor esta Ley Fundamental, su interés es meramente histórico y doctrinal.

3.3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 4 DE OCTUBRE DE 1824.

La Constitución Federal de 1824, que estuvo en vigor por doce años, constituye el primer ordenamiento fundamental que rigió durante el México independiente, el cual ha merecido críticas de diversos autores en razón de tratarse de un cuerpo normativo híbrido, influenciado del derecho

⁴² CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Op. cit., p. 47.

consuetudinario inglés, de la Constitución norteamericana y de las ideas francesas, siendo que la realidad mexicana era muy distinta a la de aquellos países.

En el Congreso Constituyente de los años de 1823-1824 existieron dos corrientes de estructuración político-jurídicas diametralmente opuestas: la centralista, compuesta por el presbítero Becerra, Espinoza, Don Carlos María de Bustamante, el Padre Fray Servando Teresa de Mier, Rafael Mangino, entre otros; y la federalista, integrada por Don Lorenzo Zavala, Don Juan de Dios Castañeda, Don Juan Bautista Morales, Don Manuel Crescencio Rejón, Don Juan Cayetano Portugal, Don José María Covarrubias, y, Don Miguel Ramos Arizpe.

Uno de los asuntos más discutidos por el Constituyente de 1823-1824 fue la unidad o colegialidad del ejecutivo. Entre quienes se inclinaban por lo segundo, sustentaban su postura en los siguientes argumentos:

- Evitar caer en la tiranía y en la precipitación en la toma de decisiones.
- Porque era muy remoto pensar que todos sus individuos se coludan contra la patria.
- "Que si uno se enferma hay otros dos para el despacho; que siendo tres los partidos, pueden transigir y lograr que cuando menos un hombre de su confianza quede en el ejecutivo plural...".⁴³

⁴³ Cfr. CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Op. cit., p. 47.

Consideramos que de las razones señaladas, ninguna de ellas justificaba la colegialidad del Ejecutivo, porque resulta absurdo suponer que el poder no corrompe a sus integrantes o que la tiranía no está presente en ésta.

En contrapartida, quienes se inclinaban por la unidad en el Ejecutivo, lo hacían basándose en dos hechos fundamentales:

- Las circunstancias en que se encontraba el país demandaban energía en el gobierno, la que únicamente podía lograrse depositando el Poder Ejecutivo en un solo individuo.
- "La ejecución de la ley debe ser pronta y eficaz, ya que si fuera discutible dejaría de ser ejecución; en la política debe haber unidad de pensamiento y dirección de los negocios públicos, y esto necesita unidad, y la política entre los pueblos tiene un carácter de secreto y reserva que no sería realizable si no se le confiara a un presidente unitario".⁴⁴

Al final, triunfaron quienes se inclinaban por el carácter unitario del Ejecutivo, tal como quedó plasmado en el artículo 74 de la Constitución de 1824, el cual ordenó que el Poder Ejecutivo se depositara en un sólo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien debía ser ciudadano mexicano por nacimiento, de treinta y cinco años de edad cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país, durando en su cargo cuatro años.

⁴⁴ CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Op. cit., p. 49.

Influenciados por la Constitución de Estados Unidos de América, se creó la vicepresidencia, en cuyo titular debían recaer, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste. En lo que no repararon los constituyentes mexicanos fue que en 1804, en Estados Unidos y por la enmienda número 12, se había eliminado el sistema de la vicepresidencia, posiblemente por los resultados negativos que en la realidad política se habían suscitado.

Por cuanto a la forma de elegir al presidente y al vicepresidente, se hacía en forma *indirecta*, es decir, siguiendo un procedimiento que Jorge Carpizo sintetiza de la siguiente manera:

- a) "La legislatura de cada Estado elegía por mayoría absoluta de votos a dos individuos, uno de los cuales, cuando menos, no sería vecino del Estado que lo elegía.
- b) "El que hubiese reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas era declarado presidente.
- c) "En caso de que dos tuviesen dicha mayoría, era presidente el que obtenía más votos. Si había empate, decidía la Cámara de Diputados.
- d) "El que seguía en votos al presidente era designado vicepresidente.
- e) "Si ninguno tenía mayoría de votos, escogía la Cámara de Diputados entre los dos que tenían mayor número de sufragios".⁴⁵

⁴⁵ CARPIZO, Jorge, El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, p. 146.

De lo anterior inferimos que la Constitución de 1824 siguió el sistema de *no reelección relativa*, es decir, prohibía la reelección del presidente y del vicepresidente, pudiendo hacerlo una vez transcurridos cuatro años de haber cesado en sus funciones.

Cabe decir que la figura de la *vicepresidencia*, que también fue retomada de la Constitución norteamericana, causó diversos problemas, porque en virtud de haber sido el vicepresidente el segundo con mayor número de votos y posible sucesor del presidente, éste se dedicó a ver cómo podría conseguir la primera magistratura. Los resultados no se hicieron esperar: el general Nicolás Bravo, que tan triste historia tuvo en nuestra vida independiente, se levantó en armas como vicepresidente, en contra de Don Guadalupe Victoria, que había obtenido el mayor de número de votos y ocupaba la presidencia. Fue necesario que el general Vicente Guerrero asumiera el mando de las fuerzas gobiernistas y aprendiera a Bravo, después de derrotarle.

Otro caso en que se aprecia las pugnas entre el presidente y el vicepresidente fue la que se dio entre Vicente Guerrero y Anastasio Bustamante, quien aceptó la invitación que le hizo el ejército de reserva para que encabezara la rebelión contra el primero, quien a final de cuentas rehusó la lucha. El Congreso resolvió destituirlo alegando que tenía imposibilidad para gobernar, y otorgándole el cargo a Bustamante.

Luego entonces, el vicepresidente, lejos de convertirse en un instrumento de colaboración para ejercer de mejor forma el gobierno y a la continuidad pacífica y constructiva del

Poder Ejecutivo, como sucede en los Estados Unidos, se convirtió en un medio de obstaculización de las funciones del presidente; para propiciar levantamientos y traiciones en contra de éste, dadas las luchas por el poder que se daban (y se siguen dando), lo que degeneró en un desorden social y un debilitamiento del régimen presidencial. Por ello, resulta criticable que el Constituyente de la época se haya limitado a copiar diversas instituciones de la Carta Magna estadounidense, sin haber reflexionado en que la situación política de la época en nuestro país la hacían impracticable.

Refiriéndonos a las facultades del Presidente, las mismas quedaron contempladas en el artículo 110 constitucional, destacando las siguientes:

- a) Facultad reglamentaria;
- b) Ejecutar las leyes;
- c) Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.
- d) Nombrar a los diplomáticos, cónsules, principales oficiales del ejército, armada y milicia, jefes de las oficinas generales de Hacienda, con la aprobación del Senado.
- e) Nombrar a los demás empleados del ejército, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, de acuerdo con las leyes.
- f) Nombrar, a propuesta en terna de la Suprema Corte, a los jueces de circuito y distrito, y a los promotores fiscales.
- g) Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

- h) Declarar la guerra previo decreto del Congreso y conceder patentes de corzo conforme a las leyes.
- i) Celebrar tratados con la aprobación del Congreso General.
- j) Cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente y que las sentencias sean ejecutadas conforme a las leyes.⁴⁶

Analizando las facultades concedidas al Presidente, inferimos que la intención de los constituyentes fue crear un Poder Ejecutivo con suficiente fortaleza y mando, a tal grado de tener injerencia en cuestiones que formalmente debían atañer a los otros Poderes. Asimismo, resulta indudable que se trataba de ejercer cierto control sobre el Ejecutivo al determinar la Constitución de 1824 que muchas de las facultades las ejerciera el Presidente con participación del Senado, del Congreso General, de la Suprema Corte o del Consejo de Gobierno. Acerca de éste último, cabe decir que era un órgano encargado de velar por la Constitución y hacer al presidente las observaciones pertinentes para gobernar mejor, siendo presidido por el vicepresidente e integrado por los Senadores más antiguos de cada Estado. Este cuerpo sesionaría durante los recesos del Congreso General, y se mostraba asumiendo auténticas funciones de control de la constitucionalidad.

La utilidad del Consejo de Gobierno consistió en reemplazar en muchos casos la falta de las Cámaras para funciones que les son propias y que en muchos casos deben ejercerse cuando ellas estén en receso; también debe haber

⁴⁶ Cfr. CARPIZO, Jorge, El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, Op. cit., p. 147.

quien vigile la observancia de las leyes y pueda ilustrar al gobierno en los casos ocurrentes que ofrezcan alguna dificultad, para que el gobierno no siga en ellos de buena o de mala fe, el dictamen de personas privadas que podrían aconsejarle cosas en las que próxima o remotamente saliese perjudicada la nación.

Consecuentemente, es dable afirmar que el Consejo de Gobierno realizaba funciones que posteriormente se encomendaron a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La Constitución de 1824 también previó en su artículo 112 ciertas restricciones impuestas al presidente, a saber:

- a) "No podía mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin previo consentimiento del Congreso o, en sus recesos, del consejo de gobierno.
- b) "No podía privar a nadie de su libertad ni imponer pena; cuando el bien y la seguridad de la federación lo exigieran, podía ordenar el arresto de alguna persona, pero la debía poner a disposición del juez en un término de 48 horas.
- c) "Sólo en caso de conocida utilidad general, y previa aprobación del Senado, podía ocupar la propiedad de un particular o corporación, pagándose la correspondiente indemnización.
- d) "No podía impedir las elecciones.

- e) "No podía salir, sin permiso del Congreso, del territorio nacional durante su encargo, y un año después".⁴⁷

Por otra parte, el Presidente tuvo como colaboradores en los diferentes ramos de la Administración Pública a diversos secretarios de despacho, cuyo número y atribuciones encomendó la Constitución de 1824 a la legislación federal secundaria. Tales secretarios de despacho, que eran nombrados y removidos libremente por voluntad del presidente, estaban facultados, entre otras cosas, para refrendar las leyes emanadas de éste, así como para elaborar la reglamentación para los distintos ramos administrativos a su cargo y cuya vigilancia estaba sujeta a la aprobación del Congreso.

Como corolario de este punto, es dable afirmar que la Constitución de 1824, si bien tuvo el acierto de haber ordenado que el cargo de presidente recayera en una sola persona (unitario), también tuvo el desacierto de contemplar la vicepresidencia en tiempos en que sólo sirvió para entorpecer la función presidencial y restarle mando al Presidente.

3.4. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 30 DE DICIEMBRE DE 1936.

En los años siguientes a 1824, surgieron dos grandes corrientes partidistas: los conservadores, que sustentaban la idea de un gobierno central y oligárquico; y los liberales, partidarios un gobierno republicano, democrático y federal. Tal división de partidos tuvo una trascendencia histórica

⁴⁷ CARPIZO, Jorge, El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, Op. cit., p. 149.

fundamental, pues en la cúspide del gobierno hubo una lucha encarnizada por el poder entre ambas facciones, que marcó el comienzo de una época de desestabilidad en todos los aspectos.

Sin embargo, desterrados Gómez Farías y José María Luis Mora, perseguidos los diputados liberales y reforzadas las tendencias conservadoras en todos los ámbitos del gobierno, el Congreso de la Unión se declaró en calidad de Constituyente y adoptó las bases de una Constitución central, mejor conocida como las *Siete Leyes*.

La característica de este cuerpo normativo fue la creación de un superpoder llamado *Supremo Poder Conservador*, inspirado en el Senado Conservador Francés propuesto por Sieyès, que se integraba por cinco miembros, cuyas facultades eran desmedidas, hasta tal punto de constituir una verdadera oligarquía. El control constitucional ejercido por el Supremo Poder Conservador distaba mucho de cómo lo llevaron a cabo los Tribunales de la Federación, puesto que no era de índole jurisdiccional, sino política, y cuyas resoluciones tenían validez *erga omnes*.

Tal poderío del Supremo Poder Conservador tuvo repercusión en cuanto al Poder Ejecutivo, en virtud de poder declarar la incapacidad física o moral del presidente y anular sus actos, lo que sin duda impedía el libre ejercicio de sus funciones.

En cuanto al tópico que nos interesa, fue la Cuarta Ley constitucional la que se encargó de la organización del *Supremo Poder Ejecutivo*, cuya denominación nos hace

comprender que se trataba de otorgar un *status* de importancia a los Poderes de la Unión mayor al que tenían y darnos cuenta que fueron tiempos en que el gobierno actuaba con un despotismo y soberbia mayúsculos.

En cuanto al período de duración del cargo de presidente, la Constitución de 1836 duplicó el término previsto en la de 1824, quedando en ocho años.

Aunque la Ley Fundamental de referencia ya no reguló la figura de la vicepresidencia en virtud de los efectos negativos que había provocado en la vida social y política del país en épocas recientes, a los cuales ya nos referimos. Empero confirió la suplencia temporal y definitiva del presidente al que lo fuese del Consejo de Gobierno, con cuya prevención no se conjuraron los vicios inherentes a la vicepresidencia, ya que, en el fondo, aunque no expresamente, con ella se encontraba investido el funcionario que debiera actuar como sustituto.

La elección del presidente se realizaba de forma *indirecta*, es decir, no elegido por el voto popular.

El nombramiento de Presidente interino correspondió al Senado, partiendo la proposición de una terna propuesta por la Cámara de Diputados. Y en los casos de faltas temporales, el sustituto era el Presidente del Consejo de Gobierno, compuesto de trece consejeros cuya atribución básica consistió en dar al gobierno su dictamen en todos los casos y asuntos en que se le exigía.

Uno de los aspectos en que se retrocedió fue en permitir la reelección incondicional para el cargo de presidente, a diferencia de lo que ordenaban las anteriores Cartas Magnas, que si bien la permitían, era sólo en forma relativa, puesto que tenían que esperar un período. Esto favoreció, sin duda, las ansias de poder y la implantación de regímenes dictatoriales como el de Antonio López de Santa Anna, quien ocupó el cargo de presidente por varios años.

Para el despacho de los asuntos de gobierno, el presidente se auxilió de cuatro ministros: del Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina.

El Presidente tenía la facultad de nombrar y remover a los secretarios o ministros de Estado, quienes lo auxiliaban en el ejercicio de las amplias atribuciones de que estaba investido.

De lo dicho hasta el momento, inferimos que si bien la Constitución de 1836 tuvo el mérito de haber desterrado la institución de la vicepresidencia, pero también el desacierto de permitir la reelección para la presidencia, el cual se constituyó en uno de los lastres que tuvo que soportar el México del siglo XIX, causante de dictaduras y permanencia en el poder. Asimismo, el presidente adquirió mayor poder gracias al cúmulo de facultades de que le invistió la Ley Fundamental.

3.5. CONSTITUCIÓN DE 1843.

El proyecto constitucional elaborado por el Congreso Extraordinario Constituyente de 1842, vía transacción entre los grupos minoritario y mayoritario de la Comisión 1842, no llegó a convertirse en Constitución, ya que el dictador Antonio López de Santa Anna, por decreto de 19 de diciembre del mismo año, lo declaró disuelto, sustituyéndolo por una Junta de Notables (cuya legalidad es todavía cuestionada), integrada por personas incondicionales a él, que se encargó de elaborar un nuevo proyecto constitucional, que se convirtió en la Bases de Organización Política de la República Mexicana, expedidas el 12 de junio de 1843, que rigieron al país por más de trece años.

Los principios fundamentales de las Bases Orgánicas de 1843 fueron que Antonio López de Santa Anna gozara de un poder absoluto, aliándose del clero y del ejército.

El período en que las Bases Orgánicas estuvieron en vigor se caracterizó por los conflictos a que nuestro país se vio sometido, verbigracia: la Guerra contra los Estados Unidos en 1847, con la consecuente pérdida de gran parte de nuestro territorio.

El ordenamiento fundamental *en comento* tuvo la misma tendencia centralista, adquiriendo una mayor fuerza el Poder Ejecutivo, pues el Presidente de la República no tenía sobre sí ninguna otra autoridad, pues eliminado el Supremo Poder Conservador que lo tenía totalmente maniatado, le quedó el camino libre para imponer su voluntad, dando paso a un despotismo constitucional más intolerable que el

constitucionalismo oligárquico que las Siete Leyes habían provocado.

Ilustrando lo anterior, Emilio Rabasa comenta: "el Gobierno Central lo es todo; apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el Gobierno Central está en manos del Ejecutivo. El Congreso se compone de una Cámara de Diputados designados por los electores terciarios, que lo fueron por los secundarios y sólo éstos por el pueblo, y una Cámara de Senadores designados por los poderes públicos y las Asambleas de Departamento; pero de entre ciertos grupos salientes, con quienes trata de crearse una clase privilegiada, y en la que figuran muy principalmente los generales y los obispos".⁴⁸

Peor aún, el derecho de veto de que gozaba el Presidente de la República anulaba al Congreso, puesto que se oponía a todas las iniciativas de leyes que pudieran contrariar sus intereses. Igualmente ejercía cierto mando sobre el Poder Judicial, dadas las facultades de que le investía la Constitución. A título de ejemplo diremos que, mientras el presidente no estaba sujeto a responsabilidad alguna, los ministros si lo estaban, aunque aquel, después de oírlos y recoger la votación, tenía amplia libertad para actuar como juzgara más conveniente.

Las escasas facultades de que gozaban las Asambleas departamentales estaban sometidas al voto de los gobernadores, y en donde acaso aquellas insistieran, era el Presidente quien resolvía lo conducente, lo que deja en claro

⁴⁸ Citado por SAYEG HELÚ, Jorge, Op. cit., p. 313.

una vez más el peso específico de que gozaba éste en la vida política del país en aquellos tiempos.

Las Bases Orgánicas de 1843 dispusieron que en las faltas temporales, la sustitución la hacía el Presidente del Consejo, quien ocupaba la presidencia. En las faltas de más de 15 días, correspondía al Senado hacer la sustitución.

Por último, se impuso al Presidente la obligación de suspender de sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes.

En resumidas cuentas, podemos concluir que las Bases Orgánicas de 1843 continuaron con la tendencia centralista en el gobierno, con un cúmulo de facultades del presidente, ocupando un lugar preponderante sobre los otros poderes, lo que aunado a la posibilidad de reelección en el citado puesto, acabó por acentuar el centralismo gubernamental.

3.6. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

La Constitución de 1857, promulgada el 5 de febrero y emanada del Plan de Ayutla, fue la bandera política del partido liberal en la Guerra de Reforma, que implantó el liberalismo e individualismo puros como regímenes de relaciones entre el Estado y el individuo; liberal, porque el Estado garantizaba la no intervención de sus órganos en la actividad de los individuos, salvo cuando la misma afectara la estabilidad social; e individualista, porque se consideró que los derechos del hombre eran el objeto y fin de las instituciones sociales.

Tal sentido de esta Norma Fundamental fue el reflejo de las doctrinas de pensamiento prevalecientes en la época, particularmente en Francia. Por ello, es dable afirmar que esta Constitución retomó los postulados *iusnaturalistas* contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, consagrando sus derechos fundamentales: libertad, igualdad, propiedad y seguridad.

Esta Carta Magna se apartó del sistema centralista de las Constituciones de 1836 y 1843, en razón de los graves conflictos que había ocasionado al país, verbigracia: la pérdida de la mitad del territorio nacional "gracias" a los Tratados de Guadalupe-Hidalgo que firmó el dictador Santa Anna con Estados Unidos para poner fin a la guerra entre ambos países y la permanencia en el poder del citado personaje. al sistema de gobierno federal. En su lugar optó por la adopción de un gobierno federal en que coexistiría una dualidad de gobierno: el propio de todo el país, por medio del cual se ejercía la soberanía para todas las partes integrantes de la federación; y el local, perteneciente a cada una de las entidades federativas, quienes conservaban su autonomía, pero permanecían unidas a todo el Estado mexicano a través del pacto federal.

Respecto a la forma de gobierno, si bien es cierto que de los Estados Unidos de América provino nuestro régimen presidencial, en nuestro país adquirió matices propios, teniendo ciertos tintes del sistema parlamentario, como lo revisten dos hechos concretos:

- 1) El establecimiento de un sistema unicameral: el Congreso de la Unión;
- 2) El fortalecimiento de la acción del Poder Legislativo, correlativamente a la reducción del Ejecutivo.

Lo anterior provocó que el pretendido equilibrio entre los Poderes de la Unión no existiera en la práctica, dado que el Legislativo hacía imposible la libre actuación del Ejecutivo, quedando éste supeditado a aquél. De tal manera, "si el Congreso, por motivos de desavenencias políticas o por resentimientos personales, llega a ser un adversario del jefe del Gobierno, y se entabla entre ambos la lucha, se propondrá expresamente abatirlo y lo conseguiría sin duda, con dictar leyes reglamentarias de intento restrictivas de las facultades del Presidente, como sucedió en el caso de Johnson; y como entonces, la renovación del Presidente vendrá a restablecer la armonía de los Poderes; pero el mal que se trató de hacer a un hombre persistirá en la ley, obrará sobre sus sucesores, sobre el funcionario, es decir, sobre las instituciones viciadas por pasiones y rivalidades de momento".⁴⁹

La justificación al predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo radicó en que el primero, por ser la representación nacional debía constituir un freno a la actuación del Presidente. Sin embargo, tal hecho significó que el Ejecutivo, para gobernar haciendo frente a la fuerza del Congreso, tomara como única vía la *dictadura*, al amparo del artículo 29 constitucional que otorgaba facultades

⁴⁹ SAYEG HELÚ, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, Op. cit., pp. 470-471.

extraordinarias al Presidente cuando existían circunstancias que ameritaban una suspensión de las garantías individuales.

Sin embargo, no sólo el Poder Legislativo disminuyó el campo libre de acción por parte del Ejecutivo, sino también el Judicial, merced a la inclusión de la institución del Juicio de Amparo (obra de Mariano Otero y Crescencio Rejón), que por primera vez quedó consagrado como un medio de control, por parte de órgano jurisdiccional, de los actos de cualquier autoridad (entre los que quedaban comprendidos los del Presidente), violatorios de garantías individuales o invasores de las competencias federal y local.

El Poder Ejecutivo se depositó en una sola persona, denominado *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* (artículo 75), el cual duraría cuatro años en su cargo, entrando a ejercer sus funciones el 1° de diciembre.

La elección del Presidente se realizó a través de un procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto, y las leyes electorales de 1857 y 1901 precisaron que existiría un elector por cada quinientos habitantes, quienes elegían a aquél.

Dicho sistema de elección presidencial fue debatido en el Congreso Constituyente, argumentando sus impugnadores (Francisco Zarco, Ignacio Ramírez, Melchor Ocampo) que mediatizaba la voluntad popular y mermaba el régimen democrático, mientras que quienes estaban a favor (Ponciano Arriaga, León Guzmán, Isidro Olvera), sostenían que era el adecuado en virtud de las condiciones sociales, políticas y culturales que prevalecían en el país.

En la Constitución de 1857 se permitió la reelegibilidad absoluta e inmediatamente del Presidente. Empero, por reformas practicadas a su artículo 78 el 5 de mayo de 1878 y el 29 de octubre de 1887, se sustituyó la reelección diferida, esto es, por la que tenía que esperar un período presidencial. Como esta situación implicó un obstáculo jurídico para que el general Porfirio Díaz siguiese ocupando la presidencia continuamente, el citado precepto se volvió a modificar el 20 de diciembre de 1890 para permitir la reelección indefinida.

Las facultades del Presidente básicamente fueron similares a las que la Constitución vigente consagra, esto es: respecto a nombramientos; cuidado de la seguridad del Estado ante las potencias extranjeras; dirección de la política internacional del Estado, entre otras.

Uno de los principales requisitos para ser presidente fue el ser ciudadano mexicano por nacimiento, por lo que no se daba la exigencia prevista en la Constitución de 1917 de que fuera también hijo de padres mexicanos por nacimiento, por lo que se dio un nacionalismo moderado en la Constitución de 1857 a este respecto.

Otros requisitos fueron: tener treinta y cinco años cumplidos al día de la elección; y la residencia en México al tiempo de la elección, aunque sin exigir un tiempo mínimo anterior.

En torno a las facultades del presidente, hemos de decir que se le suprimió la de dictar reglamentos, la cual había estado presente en las anteriores Leyes Fundamentales.

En cuanto a las faltas temporales y absolutas, la Constitución Federal de 1857 designó al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que ocupase el cargo de primer mandatario de la nación cuando tuvieran lugar aquellas. De esta forma, arribó a la presidencia Benito Juárez, quien era Presidente de la Suprema Corte de Justicia, sustituyendo al presidente Ignacio Comonfort cuando éste se unió a los golpistas de Tacubaya. Posteriormente, tuvo lugar un enfrentamiento entre González Ortega y Benito Juárez, por la prolongación indefinida e inconstitucional de éste último en la primera magistratura. Al respecto, cabe decir que cuando la historia oficial mexicana ha dado cuenta de las dictaduras y abuso en el poder en nuestro país alude indefectiblemente a Santa Anna y Porfirio Díaz, lo que es absolutamente cierto, pero se olvida que el llamado *Benemérito de las Américas* también se mantuvo en el poder por muchos años, contraviniendo lo ordenado por la Carta Magna, por lo cual debe hacerse un juicio similar.

Posteriormente, cuando Lerdo de Tejada cometió un fraude evidente, se produjo la pugna frente a su presidente de la Corte, José María Iglesias, motivo por el cual Ignacio L. Vallarta propuso el procedimiento de insaculados, establecido anteriormente en Jalisco, el cual fue rechazado por el Senado, "pero a partir de 1882 se implantó una reforma de manera que las faltas del Presidente de la República correspondía cubrir las al presidente en ejercicio del Senado; o en caso de que no funcionara tal Cámara, el presidente de la permanente sería el sustituto".⁵⁰

⁵⁰ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 407.

En 1896 hubo una nueva reforma a este respecto, correspondiendo al Secretario de Relaciones Exteriores cubrir el cargo de Presidente, o en su defecto, el Secretario de Gobernación. En 1904, con el restablecimiento de la vicepresidencia, se adoptó el sistema norteamericano, eligiéndose popularmente al presidente y al vicepresidente, permaneciendo en vigor hasta 1910, en que fueron electos como tales Francisco I. Madero y José María Pino Suárez.

Para terminar el análisis de este punto, podemos decir que la Constitución de 1857 disminuyó la preponderancia del presidente en la vida política del país, trasladándola al Poder Legislativo, el que constituyó un serio obstáculo para la toma de decisiones y el ejercicio del gobierno por parte de aquél. Pero además, su actuación fue controlada por el Poder Judicial, vía Juicio de Amparo, que por primera vez se incluyó en la Constitución Federal como un instrumento de vigilancia de los actos de autoridad y de control de la constitucionalidad. Por ello, aún cuando presidentes como Benito Juárez y Porfirio Díaz estuvieron mucho tiempo en el poder, ello fue al margen de la ley.

3.7. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

La Revolución Mexicana fue un movimiento que surgió por dos causas principales: por una parte, por la desproporcionada distribución de la tierra, ya que mientras los grandes hacendados y terratenientes acaparaban en pocas manos las tierras, los campesinos y trabajadores no tenían ninguna; y segundo, por la gran explotación de que era objeto la clase trabajadora, la cual aparte de laborar en jornadas

infrachumanas, obtenía un salario raquíptico que, aunado al problema de las tiendas de raya, provocó que los obreros vivieran en una miseria constante.

Ilustrando lo anterior, en 1908, el periodista norteamericano John Kenneth Turner escribía: "Probablemente, no menos del 80% de todos los trabajadores de las haciendas y plantaciones de México, o son esclavos o están sujetos a la tierra como peones".⁵¹ En muchas haciendas de los Estados de Yucatán, Oaxaca y Quintana Roo, la situación de los peones era, según el mencionado autor, de verdadera esclavitud, siendo un ejemplo de ello las condiciones en que trabajaban los indios yaquis trasladados a las haciendas henequeneras.

Aunado a lo anterior, debemos hacer referencia a las huelgas de Cananea y Río Blanco, que constituyeron movimientos laborales en la búsqueda de mejores condiciones laborales, que fueron socavados de manera brutal, costando importantes pérdidas humanas.

Asimismo, fueron surgiendo personajes que forjaron una ideología revolucionaria, como sucedió con los hermanos Flores Magón, quienes el 1° de julio de 1906, con la publicación de un manifiesto y programa en el cual Ricardo, en su carácter de presidente del Partido Liberal efectuó, delineó algunos de los postulados de la Declaración de los Derechos Sociales, consignando acciones reformadoras trascendentales en los aspectos político, agrario y obrero.

⁵¹ KENNETH TURNER, John, México Bárbaro, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, México, 1990, p. 77.

Respecto a los derechos laborales, el Partido Liberal se manifestó a favor de la creación de bases generales para la constitución de prerrogativas laborales consistentes, en esencia, en la contratación de trabajadores mexicanos en mayor proporción que extranjeros, prohibición del trabajo a menores de catorce años, jornada máxima de ocho horas, descanso hebdomadario obligatorio, fijación de salarios mínimos, reglamentación laboral a destajo, pago del salario en efectivo, prohibición de descuentos y multas, pago semanal de las retribuciones, proscripción de las tiendas de raya, anulación de las deudas de los campesinos, reglamentación de la actividad de los medieros, del servicio doméstico y del trabajo a domicilio, indemnización por accidentes de trabajo, higiene laboral y habitaciones para los trabajadores.⁵²

Pero una de las mayores causas que impulsó el movimiento revolucionario de 1910 fue la dictadura de Porfirio Díaz, quien, al permitir la Constitución de 1857 la reelección, se mantuvo en el poder por muchas décadas, ejerciendo un gobierno a favor de los ricos y perjudicando a las clases económicas más desfavorecidas.

Igualmente, son de destacar la aparición de algunos caudillos de la Revolución, algunos de los cuales únicamente perseguían ambiciones personales (como Venustiano Carranza y Francisco I. Madero), pero hubo otros que realmente lucharon por reivindicar los derechos de las clases trabajadora y campesina, como Emiliano Zapata.

⁵² KENNETH TURNER, John, Op. cit., p. 13.

En tal contexto, la Constitución de 1917 fue fruto del triunfo de la Revolución Mexicana (1910-1917), en la búsqueda de crear un ordenamiento supremo cuyo contenido fuera acorde a las necesidades sociales, políticas y económicas imperantes. Para tal efecto, el 14 de septiembre de 1916, se hizo la convocatoria, de modo que en la Ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició sus trabajos el 21 de noviembre del mismo año. Tal proyecto de Constitución fue presentado a Venustiano Carranza, el cual fue aceptado, aunque con modificaciones y adiciones, dando así surgimiento hasta el 31 de enero de 1917 a la Ley Fundamental que actualmente nos rige, siendo promulgada el 5 de febrero del mismo año.

Dicha Constitución se caracterizó por apartarse del tinte individualista y liberal propio de la de 1857, dando paso a una de carácter intervencionista, en donde el Estado toma injerencia en la vida social, en aras de proteger los intereses de las clases más desprotegidas, como lo representan los campesinos y los trabajadores. Claro ejemplo de esto, son los artículos 27 y 123 Constitucionales, que se encargan de salvaguardar los intereses de los sectores sociales más desprotegidos. Así la Constitución de 1917, es considerada como la primera Constitución Social del Mundo por contemplar garantías sociales, aparte de las individuales.

En cuanto al tópic que nos atañe, diremos que el Poder Ejecutivo se depositó en una sola persona, denominado *Presidente de la República* (artículo 80). Dicho sistema unipersonal que establece la Constitución de 1917 se consolida jurídica y políticamente en dos principios fundamentales:

- La elección popular del presidente.
- La relatividad de la responsabilidad del primer mandatario.

En torno al primero, "justifica el de irrevocabilidad, pues si la investidura del titular de la presidencia de la República emana de la voluntad mayoritaria del pueblo mexicano expresada en votación directa de los ciudadanos, sería absurdo que cualquier otro órgano del Estado, por más encumbrado que se suponga, como el Congreso de la Unión verbigracia, pudiese removerlo del citado cargo".⁵³ Aunque esto no implica que el Presidente no pueda renunciar a su cargo cuando exista una causa grave para ello, calificada por el Poder Legislativo; o que se ausente temporalmente del ejercicio de sus funciones mediante licencia otorgada por el Congreso.

Respecto al segundo principio, el Presidente, en virtud de reputarse un servidor público de conformidad con el artículo 108 constitucional, puede incurrir en responsabilidad relativa durante el ejercicio de su cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En torno a la elección del Presidente, por fin se determinó hacerse de manera directa, es decir, dejando en manos del pueblo, en quien reside original y esencialmente la soberanía del Estado mexicano, la potestad de elegir al primer mandatario, sistema que tiene la ventaja de que ocupa tal cargo quien obtiene el mayor número de sufragios. Consecuentemente, se dejaron atrás viejas fórmulas de

⁵³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., p. 761.

elección indirecta, en que por ejemplo, se encomendaba al Senado la elección del mismo.

En cambio, en el sistema indirecto se puede dar el caso de que los electores designen presidente a alguien que haya recibido menos votos que otro candidato, como sucedió recientemente en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de América del año 2000, puesto que fue elegido presidente George Bush, obteniendo un número de votos mucho menor que su contrincante.

"El único peligro que podría tener la elección directa es que se propiciaran múltiples candidaturas a la presidencia y que alguien saliera electo presidente contando con un porcentaje pequeño de los votos".⁵⁴ Consideramos que ambas problemáticas han estado presentes en las últimas décadas en nuestro país, porque en cada proceso electoral para elegir presidente de la República siempre intervienen una multiplicidad de candidatos propuestos por diversos partidos políticos que a lo único que realmente aspiran es a obtener una buena cantidad de dinero por participar en los comicios, porque verdaderamente son pocos los sufragios que obtienen. Igualmente, resulta innegable que en las elecciones presidenciales el candidato ganador no obtiene siquiera un 50% del total de votos; tan sólo baste recordar que el actual Presidente de la República, Vicente Fox, ganó con un porcentaje de aproximadamente 47%, de lo cual se deduce que la mayoría de los ciudadanos no lo queríamos de primer mandatario.

⁵⁴ CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Op. cit., p. 50.

Resulta importante destacar que la Constitución de 1917 prohibió la reelección del presidente, por lo que una vez que hubiera ocupado dicho cargo de manera interina, sustituta, provisional o constitucional, ya no podía contender en las elecciones para nuevamente aspirar a ese puesto. Es pues una de las diferencias esenciales de esta Ley Fundamental con respecto a todas las que habían estado en vigor en el México independiente.

Dicho principio de *No reelección* fue obra de Francisco I. Madero, quien en su obra *La Sucesión Presidencial de 1910*, atacó fuertemente la dictadura de Porfirio Díaz, haciéndose eco del repudio público contra la continuidad del gobierno porfirista, siendo uno de los ejes centrales de su *Plan de San Luis*, que junto con el *Plan de Ayala* (obra de Emiliano Zapata) y el *Plan de Guadalupe*, a cargo de Venustiano Carranza, constituyeron los instrumentos legales en que se inspiró el Constituyente de 1917 para marcar los lineamientos constitucionales.

La figura de la *vicepresidencia* que había estado presente en varias de las Constituciones anteriores y que tantas consecuencias negativas había traído consigo respecto al presidente y la forma de gobierno, ya no fue previsto en la Carta Magna de 1917, contribuyendo a otorgar una mayor libertad al presidente en el desarrollo de sus funciones y fortaleza al régimen presidencial.

Entre los requisitos para ser presidente, cabe destacar el que el aspirante fuera mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos por nacimiento, cuyo origen histórico "fue el nombramiento de Limantour como secretario de Hacienda del

régimen de Porfirio Díaz, en 1893, que lo puso en primera línea como posible sucesor del dictador (...) en 1902 se acrecentaron los ataques contra Limantour y para 1909, los dos funcionarios con mayores posibilidades de relevar al General Díaz en el poder eran, por un lado, el mencionado Limantour, hijo de franceses, y por el otro, el general Bernardo Reyes, de padres nicaragüenses".⁵⁵

Independientemente de que muchos tratadistas cuestionan este requisito exigido por la Constitución de 1917, arguyendo que carece de legitimidad y razón, pensamos que, dados los acontecimientos del siglo XIX, era un temor fundado de los constituyentes el impedir que personas con vinculaciones extranjeras, pudieran llegar a gobernar México defendiendo intereses de otros países.

En cuando a los tipos de Presidente, se reformó el artículo 84 constitucional, el cual está en vigor hasta nuestros días, consagrando los supuestos en que, dependiendo del momento en que se cometa la falta y de su gravedad, dimanen las diversas especies de presidentes previstos por nuestra Ley Fundamental: provisional, interino y sustituto, en cuyo estudio no profundizamos en virtud de haberlo analizado en el Capítulo I de la presente investigación.

De esta manera, podemos concluir el presente Capítulo diciendo que el régimen presidencial adoptado por nuestro país por influencia de la Constitución norteamericana no tuvo los resultados apetecidos en muchos períodos de la vida independiente de México, básicamente porque los diversos

⁵⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., p. 763.

Constituyentes no tuvieron la visión de darse cuenta que eran dos realidades sociales, políticas y culturales distintas, que obligaban a ser más selectos en cuanto a la elección de algunas figuras que, como la vicepresidencia, se convirtió en un óbice para el ejercicio pleno de las funciones presidenciales y un instrumento de acceder a la primera magistratura basándose en la intriga y la traición.

De tal suerte, la Constitución de 1917, actualmente en vigor, constituye la expresión máxima de ese proceso histórico de luchas entre liberales y conservadores; entre dictadores y demócratas; entre el Presidente y el Vicepresidente; entre la justicia y la ley, y el despotismo y la arbitrariedad. Esto es, acontecimientos que sirvieron a los constituyentes a optar por un régimen presidencial en que el primer mandatario goce de facultades necesarias para cumplir cabalmente sus funciones de jefe de gobierno y de jefe de Estado, sin implicar una sumisión de los Poderes Legislativo y Judicial a las órdenes del presidente.

CAPÍTULO CUARTO

LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. EL PRESIDENCIALISMO QUE SE GENERA POR SU EXCESO.

4.1. DISPOSICIONES LEGALES SOBRE LAS FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO.

4.1.1. NIVEL CONSTITUCIONAL.

Partiendo de la base que, como lo señalamos oportunamente, el Poder Ejecutivo no únicamente administra, sino que ejerce materialmente funciones legislativas y jurisdiccionales, tenemos que los preceptos constitucionales que establecen facultades en favor del Presidente de la República no sólo es el artículo 89, el cual podemos decir que es el fundamento formal por excelencia de las mismas, sino otras diversas disposiciones que se ubican dentro de la parte orgánica de la Carta Magna, las cuales explicaremos más adelante en el desarrollo del presente Capítulo.

Sin embargo, lo que resulta evidente es que la Ley Suprema del Estado mexicano consagra un cúmulo de facultades en favor del Presidente de la República, quien independientemente de que es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, lo torna en un Poder sumamente poderoso, ya que comparado con el Poder Legislativo y Judicial, tiene una situación de preeminencia en la toma de decisiones y de ejecución en la vida social, política y económica del país.

En cierta manera, la propia evolución del Principio de la División de Poderes ha propiciado tal situación, ya que originalmente cuando Montesquieu creó su famosa División de Poderes, añoraba que existiera un equilibrio entre el poder, un sistema de pesos y contrapesos para que ninguno de los poderes del Estado tuviera un papel más protagónico con respecto a los otros, a cuyo efecto determinó la función primordial del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; y aunque era un principio bastante rígido, consideramos que era correcto, ya que con el paso del tiempo ha quedado demostrado que las funciones formales y materiales desarrolladas por los Poderes del Estado, en la práctica mexicana, solamente han servido para darnos cuenta que el Poder Ejecutivo ocupa un liderazgo y situación protagónica con relación a los otros.

Así las cosas, sin pretender extendernos en demasía en el desarrollo del presente punto, puesto que a lo largo de éste Capítulo tendremos la oportunidad de constatar lo afirmado, podemos decir que el cúmulo de facultades de que se encuentra investido constitucionalmente el titular del Poder Ejecutivo está plenamente legitimado por la Ley Fundamental.

4.1.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El artículo 90 constitucional prescribe: *"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirán las bases generales de creación de las entidades*

paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Para la debida comprensión de dicho precepto, es menester señalar que la Administración Pública Federal es un conjunto de órganos que dependen del Poder Ejecutivo, encargados de la atención de actividades prioritarias del Estado, verbigracia: salud, educación, etcétera.

Tomando en cuenta lo anterior y analizando el contenido del artículo 90 de la Carta Magna, tenemos que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal, encomendándose el despacho de los asuntos administrativos de orden federal. Por otro lado, es de criticar que los legisladores no hayan reformado el artículo precepto mencionado en el sentido de derogar lo relativo a los "Departamentos Administrativos", pues merced a la reforma de 1993 a los artículos 73, fracción VI y 122 constitucionales, desapareció el único Departamento Administrativo existente hasta entonces (Departamento del Distrito Federal) a través del cual el Ejecutivo Federal ejercía el gobierno de la Ciudad de México, a través de un Regente nombrado por él, siendo que a partir del 5 de diciembre de 1997 se hace por medio de un Jefe de Gobierno, sujeto a las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, La Ley Orgánica a la que hace mención el artículo 90 Constitucional es la de la Administración Pública Federal, que viene a ser su ordenamiento reglamentario, el

cual, en su artículo 1° ordena que la Administración Pública Centralizada está integrada, por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los *Departamentos Administrativos*; mientras que la Administración Pública Paraestatal se compone, de acuerdo al mismo precepto, por "los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos".

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla muchas facultades a favor del Presidente de la República, ya que es el titular de la misma, el encargado de nombrar a los titulares de las Secretarías de Estado, que forman parte de su Gabinete y que ocupan las áreas económicas, políticas y sociales más importantes para el país. Puesto que en el desarrollo de este Capítulo aludiremos a esta Ley es la razón por la cual por el momento únicamente nos limitamos a hacer los comentarios precedentes.

4.2. LEGISLATIVAS.

En el Capítulo Primero de la presente investigación se dijo que formalmente la función legislativa la ejerce el Poder Legislativo. Sin embargo, también señalamos que materialmente puede desarrollar el Presidente de la República, gozando, por tanto de facultades para crear normas jurídicas abstractas, coercibles y heterónomas, las que a decir de Ignacio Burgoa, pueden clasificarse en dos grandes grupos: las de creación normativa, en que el Presidente de la República se erige en legislador; y las de colaboración en el proceso legislativo, en que se convierte en colaborador del

Congreso de la Unión en la tarea constitucional que éste tiene encomendada para expedir leyes sobre las materias que integra su órbita competencial.

1. El Presidente como legislador.

El artículo 49 de nuestra Carta Magna establece dos supuestos en que el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, a saber:

a) En el caso de suspensión de las garantías individuales, prevista por el artículo 29 constitucional, cuando se trate de situaciones de emergencia (invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga en grave peligro o conflicto a la sociedad).

b) En el caso previsto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Fundamental, es decir, "para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Resulta importante comentar que esta facultad legislativa del Presidente únicamente rige en el ámbito económico, por lo que es restrictiva, ya que de no ser así, pudiera convertirse en un legislador con facultades

exorbitantes, que romperían con el Principio de División de Poderes.

Otro caso en que el Presidente actúa como legislador, es en el ejercicio de la facultad de suscribir tratados internacionales, prevista en el artículo 89 constitucional, fracción X, ya que los mismos, una vez firmados por aquél y aprobados por el Senado, forman parte de la ley suprema de la Unión, en términos de lo ordenado por el artículo 133 constitucional.

No compartimos la opinión de dicho autor, ya que no está legislando propiamente el Presidente, sino participando en un acto jurídico, manifestando su voluntad de adherirse a un instrumento jurídico internacional que han elaborado previamente diversos sujetos de Derecho Internacional. Es decir, de ningún modo ejerce el Presidente facultades legislativas como en los casos anteriormente apuntados.

El artículo 27 constitucional, párrafo quinto, es otro de los preceptos que otorga facultad legislativa directa al Presidente, sin intervención del Congreso Federal, para reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, que pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales por el dueño del terreno donde broten, así como para establecer zonas vedadas respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional.

2. El Presidente como colaborador en el proceso legislativo.

El proceso legislativo constituye el conjunto de pasos que constitucionalmente deben seguirse para la creación, reforma, interpretación o abrogación de las leyes, comprendiendo la iniciativa de ley, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

El Presidente participa en tres actos jurídicos-políticos dentro del proceso legislativo, que a continuación estudiamos:

1) Iniciativa de ley. Es el acto por el cual determinados órganos de Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley. De acuerdo al artículo 71 de nuestra Carta Magna, tal potestad recae en tres órganos: los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y el Presidente de la República. Consecuentemente, la facultad en mención de que goza el titular del Poder Ejecutivo se traduce en presentar proyectos de ley (o de reformas a los ordenamientos ya existentes), de modo que una vez aprobadas por las Cámaras de Origen y Revisora (de Diputados y de Senadores), pasen a formar parte del Derecho positivo mexicano.

Tal facultad del Presidente, que ha estado presente en todas las Constituciones que nos han regido, se justifica por el hecho que "dicho funcionario, por virtud de su vida diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad económica del país y quien, por ende, al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más

capacitado para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolverlos y satisfacerlas".⁵⁶

Por tal razón, resulta lógico que los proyectos de ley presentados por el Presidente, generalmente están formulados de mejor manera, conteniendo menos errores que los presentados por los otros órganos autorizados por la Constitución para presentar iniciativas de ley.

La realidad mexicana nos ha mostrado que ésta facultad legislativa del Presidente se ha convertido en uno de los pilares en que se ha sustentado el presidencialismo, ya que por estar dominado el Congreso por una mayoría del partido al que pertenecía aquél (el PRI), las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo eran aprobadas sin mayor discusión, asumiendo las Cámaras una función de órgano servil del Presidente.

Con la asunción de un militante del PAN a la Presidencia de la República y un Congreso conformado por diversas facciones políticas, cabe esperar que las iniciativas de ley enviadas por el Presidente no se aprueben por "dedazo", sino que se analicen concienzudamente. Por ello, en los pocos meses que lleva en el cargo de Presidente, Vicente Fox ha encontrado mucha oposición a sus iniciativas de ley. Baste poner el ejemplo de lo que sucede con la iniciativa de ley de gravar los alimentos y las medicinas, para comprobar que existe y existirá mucha oposición del Congreso para su aprobación, lo cual puede ser un síntoma de que durante el sexenio foxista existirá un mayor debate en

⁵⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p.780.

las Cámaras, aprobando únicamente las iniciativas de ley de las que puedan esperarse beneficios para los gobernados.

2) **El veto.** Consiste en la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, el cual no es absoluto sino suspensivo, "porque si el presidente no formula las observaciones en el plazo de diez días hábiles, se entiende que está de acuerdo con la ley o el decreto. Si hace las observaciones, el Congreso de la Unión deberá examinarlas y podrá tomarlas en cuenta, pero si las desecha, la ley o el decreto entrarán en vigor con el texto aprobado por el Congreso".⁵⁷

El Presidente no puede oponer el veto a las resoluciones del Congreso o de alguna de sus Cámaras, cuando:

- Ejercen funciones de cuerpo electoral;
- La Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales;
- La Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias (artículo 72, inciso j).

3) **La promulgación.** Es un requisito de formalidad que el Presidente tiene la obligación de cumplir para que las leyes o decretos tengan vigencia, el cual se complementa con el *refrendo* que deben hacer los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin el cual no asumen fuerza compulsoria (artículo 92 constitucional).

⁵⁷ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. cit., p. 474.

La facultad reglamentaria.

Otro aspecto en que el Presidente ejercita facultades materialmente legislativas es en la expedición de los reglamentos, con fundamento en lo ordenado en la fracción I del artículo 89 constitucional, que contempla dentro de las facultades del Presidente la de: "Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión".

La función principal del *reglamento* consiste en detallar las situaciones abstractas contempladas en el ordenamiento normativo superior, esto es, en la ley. En otras palabras la Ley es un conjunto de disposiciones generales, pero cuya aplicación únicamente puede darse a través del Reglamento, que le sirve de complemento; luego entonces, podríamos decir que la Ley establece la materia a regular, y el reglamento la forma en que se va a realizar dicha regulación.

Pero la función del reglamento no es únicamente la de servir de medio de complementación de la ley (aunque sí la más importante), sino también la de crear situaciones jurídicas generales, lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar de manera equitativa y responsable los problemas que se presentan dentro de la dinámica social.

La facultad reglamentaria del Presidente tiene ciertos límites que garantizan su ejercicio adecuado y para cumplir los fines que el reglamento persigue, a saber:

a) No puede tener por objeto preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de estos incumbe a las leyes reglamentarias y orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso. Dicho de otro modo, puesto que los reglamentos sirven para complementar el contenido de la ley, lógicamente la facultad reglamentaria debe referirse única y exclusivamente a leyes emanadas del Congreso de la Unión, estableciendo a través de los reglamentos como serán aplicadas.

b) No puede ejercitarse independientemente de toda ley, puesto que está subordinada a esta; por consiguiente, la ley marca la pauta respecto al sentido y alcance que debe tener la facultad reglamentaria. Un caso de excepción en que la facultad reglamentaria no está subordinada a una ley son los reglamentos gubernativos y de policía (artículo 21 constitucional), los cuales se conocen como autónomos.

c) Se otorga única y exclusivamente al Presidente de la República, lo que interpretado a *contrario sensu* nos conduce a concluir que ninguno otro órgano puede ejercer la facultad reglamentaria, así como tampoco es delegable tal facultad.

4.3. ADMINISTRATIVAS.

Oportunamente señalamos que la función administrativa implica la ejecución de actos concretos en cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas, que formalmente corresponde su ejercicio al Poder Ejecutivo y que reciben el nombre de *acto administrativo*, entendiéndose por éstos la "manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de autoridad

administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".⁵⁸

En el caso de las facultades administrativas de que goza el titular del Poder Ejecutivo, las mismas no se encuentran sistemáticamente clasificadas en la Constitución, ya que se refieren a varios ramos, las cuales agrupa Ignacio Burgoa en la siguiente forma:

a) Facultades de nombramiento. El Presidente puede nombrar libremente a los Secretarios de Despacho y a los oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales (artículo 89, fracciones II y V).

En el caso de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles y oficiales superiores de tales cuerpos armados, empleados superiores de Hacienda y Procurador General de la República, el Presidente puede nombrarlos, pero para que el nombramiento surta efectos se requiere la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso. Esto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89 constitucional, fracciones III, IV, IX y XVI.

Y en cuanto a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente debe presentar una terna ante el Senado para que éste haga el nombramiento respectivo.

⁵⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 817.

b) Facultades de remoción. El Presidente puede remover libremente a los secretarios de Despacho, a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores de Hacienda. En el caso de los empleados burocráticos federales, únicamente pueden ser suspendidos o cesados por causa justificada prevista en la Ley Burocrática; esto, en términos de lo dispuesto por la fracción IX, Apartado B, del artículo 123 constitucional.

c) Facultades de defensa y de seguridad nacionales. La facultad en comento la desarrollaremos en el punto 4.4 de este Capítulo.

d) Facultades en materia diplomática. Esta facultad la explicaremos en el punto 4.5 del presente Capítulo.

e) Facultades de "relación política". El Presidente siempre está en constante relación con el Poder Legislativo, lo cual exige que entre ellos haya una interdependencia y colaboración, como por ejemplo: en el proceso legislativo a que antes nos hemos referido.

f) Facultades en relación con la justicia. De acuerdo a lo ordenado por la fracción XII del artículo 89 constitucional, el Presidente tiene la obligación de facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus órganos requieran para el ejercicio expedito de sus funciones, lo cual conlleva "la suministración de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan

hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso concreto".⁵⁹

Asimismo, el Presidente está facultado para conceder el indulto, conforme a las leyes, a los reos sentenciados por delitos federales y locales, a efecto de que no se les castigue o se suprima parte de la sanción impuesta por la comisión de un delito.

Dicha facultad no queda a la discrecionalidad del Presidente, sino sujeta a las prescripciones legales, el cual es otorgado cuando el condenado ha prestado servicios a la patria. Por lo que se refiere a los delitos políticos, se deja a la prudencia y buen criterio del Presidente su otorgamiento.

g) Facultades generales de administración pública. Esta cuestión ya la analizamos, por lo que en aras de evitar repeticiones innecesarias, nos remitimos a tales comentarios.

h) Facultad para expulsar extranjeros. El artículo 33 constitucional establece la facultad del Presidente para expulsar a los extranjeros, al disponer en lo conducente: *"Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente"*.

⁵⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 795.

Dicha expulsión de los extranjeros está sujeta a las siguientes condiciones:

- Constituye un caso de excepción a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, pues sin necesidad de juicio previo se hace la deportación del extranjero pernicioso, no constituyendo una violación de sus garantías individuales.
- Es improcedente el Juicio de Amparo contra la deportación, toda vez que ésta se ordena por razones de seguridad nacional en contra de quien es nocivo para la sociedad, por lo que darle oportunidad al extranjero de ampararse podría ser de consecuencias funestas para el país. Empero, la orden de expulsión debe estar debidamente fundada y motivada, porque según criterio de la Suprema Corte de Justicia, de no ser así, es procedente aquél.
- Debe sustentarse en lo nociva y peligrosa que resulta para los intereses nacionales la presencia del extranjero en territorio nacional.

i) **Facultad expropiatoria.** Por causas de utilidad pública puede el Presidente ordenar el acto administrativo de expropiar determinado bien inmueble, previa indemnización del propietario del mismo. Esto, con fundamento en lo ordenado por el párrafo segundo del artículo 27 constitucional.

j) **Facultades en materia agraria.** En la administración de justicia agraria, la ley instituye tribunales autónomos y de plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos

por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente (artículo 27 constitucional, fracción XIX).

4.4. DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL.

El Presidente, en su carácter de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas mexicanas, le compete hacer defender al Estado mexicano, a su territorio y población contra agresiones exteriores y de asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos interiores.

El artículo 89 constitucional, fracción VIII, faculta al Presidente para declarar la guerra en nombre de México, previa ley del Congreso de la Unión.

En el ejercicio de sus facultades de defensa y seguridad nacional, el Presidente debe apegarse a otras disposiciones constitucionales, como son:

- Estar impedido para enviar fuerzas armadas al extranjero, a menos que lo autorice el Senado (artículo 76, fracción III);
- Disponer únicamente de las fuerzas armadas dentro del territorio nacional cuando exista causa que lo justifique, pues el artículo 129 de la Ley Fundamental dispone que en tiempos de paz las fuerzas armadas deben limitarse a realizar las actividades que tengan exacta conexión con la disciplina militar, estando impedidas para realizar acciones que afecten a la población o que impliquen

la sustitución de las funciones de las autoridades civiles.

Por tanto, el Presidente podrá hacer uso de las fuerzas armadas siempre que la sociedad y el mismo Estado se encuentren en grave riesgo y se hubiere declarado el estado de emergencia en los términos de lo dispuesto por el artículo 29 constitucional.

4.5. EN MATERIA DIPLOMÁTICA.

El Estado mexicano, como miembro integrante de la sociedad internacional, no puede permanecer ajena a la realidad política, económica o social que se sucede en el contexto internacional; por el contrario, debe mantener estrechas relaciones con todos los Estados, porque así se favorece los vínculos afectivos entre ellos, y se coadyuva a la paz internacional. En tal contexto, corresponde al Presidente, por mandato del artículo 89 constitucional, fracción X, la orientación de la política internacional del Estado, valiéndose para ello de los agentes diplomáticos y demás instrumentos técnicos y políticos. Es decir, el Presidente es a quien se encomienda establecer y mantener relaciones del Estado mexicano con todas las naciones del mundo, a cuyo efecto los tratados internacionales son un instrumento idóneo.

Si bien el Presidente es quien dirige la política exterior de México, ello no significa que debe hacerlo arbitrariamente, sino con base a ciertos principios normativos consagrados constitucionalmente, a saber:

a) **La autodeterminación de los pueblos.** Modesto Seara Vázquez comenta que la autodeterminación de los pueblos conlleva a tres conceptos:

1. El derecho de los pueblos a determinar libremente su condición política.
2. El derecho de un pueblo, con clara identidad y evidente carácter nacional, a constituirse en Estado, con el fin de organizar de modo propio su vida política, sin interferencia de otros pueblos, y
3. El derecho que tiene un pueblo a mantener su actual forma de organización política y económica, y a cambiarla, si así lo desea sin interferencia de otros Estados.⁶⁰

b) **La no intervención.** Consiste en "la no injerencia por los otros Estados en los asuntos que caen bajo su competencia".⁶¹

c) **La solución pacífica de controversias.** De los diversos vínculos surgidos entre los Estados pueden surgir diversos conflictos, los cuales deben tratar de resolverse en el marco del Derecho Internacional, a través de alguno de los medios pacíficos de solución de controversias, verbigracia: los buenos oficios, el arbitraje, etcétera. Consecuentemente, no deben recurrir a la fuerza ni al uso de las armas para solucionar aquellas, porque ello podría en riesgo la paz y la seguridad internacionales.

⁶⁰ Cfr. SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 17ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 87.

⁶¹ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Op. cit., p. 95.

d) La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Este principio se deriva del mencionado en el inciso precedente.

e) La igualdad jurídica de los Estados. Implica la misma posición jurídica en que se encuentran los Estados en el ámbito internacional, confiriéndoles iguales derechos y obligaciones.

f) La cooperación internacional para el desarrollo. En el contexto internacional tienen lugar varios problemas que atañen a todos los Estados (armas nucleares, derechos humanos, refugiados, inmigración ilegal, etcétera) que únicamente pueden ser resueltos con la participación conjunta de todos ellos, no sólo económica, sino política o social, acción que contribuye al desarrollo de los pueblos.

g) La lucha por la paz y la seguridad internacionales. En el siglo XX tuvieron lugar dos guerras mundiales que causaron muchas pérdidas materiales y humanas, que pusieron en jaque la paz y la seguridad internacionales. Por ello, la comunidad internacional se vio en la necesidad de crear organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a quien se le encomendó como uno de sus objetivos prioritarios luchar por la paz y el orden mundiales, erradicando el uso de las armas.

4.6. POLÍTICAS.

El Presidente ejecuta las facultades políticas "bajo una amplia discrecionalidad, con la elaboración de planes y programas de carácter general (...) cuando obra como órgano

político se realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado dado el carácter representativo con la que la realiza...".⁶²

Por consiguiente, cuando el Presidente formula, por ejemplo, el *Plan Nacional de Desarrollo* que ha de regir durante su mandato, está ejerciendo sus facultades políticas, puesto que en dicho documento determina las directrices que ha de seguir su política económica, social, educativa, de salud, de seguridad pública, etcétera, las cuales considera adecuadas para lograr el desarrollo del país y la satisfacción de las necesidades colectivas.

4.7. JURISDICCIONALES.

Materialmente, el Presidente de la República cuenta con facultades jurisdiccionales en lo referente a conflictos por límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población, compitiéndole resolverlas en primera instancia según el procedimiento que prevé y regula la legislación agraria.⁶³

Si la resolución emitida por el Presidente no satisface a alguno de los poblados contendientes, el inconforme tiene el derecho de impugnarla en segunda instancia ante la Suprema Corte, sin perjuicio de su inmediata ejecución.

⁶² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, Op. cit., pp. 111 y 112.

⁶³ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 796.

Igualmente, las resoluciones restitutorias de tierras y aguas ostentan el carácter de actos jurisdiccionales pronunciados por el Presidente, naturaleza de la que también pueden participar las resoluciones dotatorias si en el curso del procedimiento agrario respectivo, en la primera o segunda instancia se planteó alguna cuestión contenciosa por los dueños, poseedores o propietarios de los predios sobre los que se finque la dotación.

4.8. ORGANIZACIÓN DE LA OFICINA EJECUTIVA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

Con fundamento en lo ordenado por el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República, Vicente Fox Quezada, organizó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, creando para ello una serie de Comisiones que tienen tareas específicas encaminadas a coadyuvar al debido desempeño de la función del Poder Ejecutivo.

El precepto señalado es del tenor siguiente:

"El Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

"Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas Comisiones cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

"Las Comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República".

Dicho lo anterior, enseguida explicamos la organización actual de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

Se formaron tres comisiones, cuyas funciones son del tenor siguiente

COMISIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO:

El Ejecutivo Federal, por medio de la Comisión para el Desarrollo Social y Humano y de las secretarías y organismos que la integran, se propone conducir responsablemente la política del país y hacer del desarrollo social y humano el eje de la política del gobierno. El diseño de sus políticas está regido por los principios de inclusión de la diversidad social y de respeto a la pluralidad cultural, así como por el estímulo a las prácticas participativas ante los retos y en la solución de los problemas sociales del país.

Las líneas que definen el diseño y la instrumentación de las políticas tiene un fin integrador, por medio del cual se pretende dar un nuevo perfil a las instituciones del Estado, capaz de estimular la creatividad y de propiciar efectos multiplicadores que hagan más eficaces los resultados de su acción. También se dirigen a fomentar la cultura de la corresponsabilidad entre ciudadanos y funcionarios públicos.

Con el fin de dar coherencia a las tareas de gobierno en materia social, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano establece la emancipación individual y colectiva de los mexicanos como su misión específica y se compromete con

la sociedad mexicana a: incrementar la calidad de vida de los mexicanos mediante estrategias que aseguren la satisfacción de sus necesidades básicas, reduzcan las desigualdades extremas y las inquietudes de género de todo tipo, y desarrollen su capacidad e iniciativa. Promover la unidad y solidaridad de los mexicanos, al aumentar y reforzar el capital y la cohesión sociales e inculcar el respeto y cuidado del medio ambiente. Asegurar la capacidad de respuesta del gobierno y desarrollar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

COMISIÓN PARA EL CRECIMIENTO CON CALIDAD.

Crecer con calidad ha sido uno de los mandatos reiterados por la población para la Administración Federal 2000-2006. Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo ha adoptado el crecimiento con calidad, junto con el desarrollo social y humano y con el orden y respeto por las tres prioridades en torno de las cuales se organizarán los aspectos estructurales del desarrollo de México. También por ello, el Ejecutivo Federal ha creado la Comisión para el Crecimiento con Calidad con el propósito de coordinar las acciones del gobierno en su conjunto, en cumplimiento de una de sus misiones centrales.

La Comisión para el Crecimiento con Calidad ha adoptado cuatro premisas: primera, no puede haber justicia social sin una economía sólida; segunda, la estabilidad política es inseparable de la estabilidad económica; Tercera, la seguridad, la justicia y la protección de los derechos individuales y económicos son precondiciones del desarrollo económico; cuarta, los derechos humanos son inseparables del

crecimiento con calidad, pero también del desarrollo social y humano y del propio orden y respeto.

Es decir, una función central de la administración consiste en la concreción de una perspectiva integral para las políticas del Ejecutivo Federal. La consecución de ello se plasmará en la presentación de metas y estrategias y prioridades comunes que se establecen en este Plan.

El programa de crecimiento con calidad es ortodoxo en la búsqueda de la estabilidad y el crecimiento, pero heterodoxo en la búsqueda de la equidad, es decir, es socialmente solidario y comprometido. Se ratifica el compromiso con las variables fundamentales de la economía, pero se asume como premisa fundamental que para el buen funcionamiento de la economía, deben también estar en orden las variables fundamentales de una sociedad justa y humana.

Las entidades y dependencias que integran la Comisión para el Crecimiento con Calidad tienen como misión central asegurar la conducción responsable de la economía, incrementar y ampliar la competitividad del país y promover un crecimiento estable, dinámico, incluyente, sostenido y sustentable. Los compromisos de la Comisión para el período 2001-2006 son:

- Crecimiento para crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años.
- Crecimiento que permita abatir la pobreza y abrir los espacios a los emprendedores.

- Crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos, invertir con menores riesgos y tomar decisiones con mayor certidumbre.

- Crecimiento con baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción de las tasas de interés y la expansión del crédito.

- Crecimiento que dé oportunidades a todo y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de unos cuantos.

- Crecimiento para promover la democratización de los mercados. Una fuerte expansión de la ciudadanía económica y el incremento de oportunidades para participar en la economía formal.

- Crecimiento para conservar y acrecentar el capital natural de nuestra nación.

- Crecimiento para que las empresas públicas del Estado fortalezcan y no limiten la competitividad de las empresas mexicanas.

- Crecimiento para promover un desarrollo regional equilibrado, mejorando la infraestructura y estimulando la generación de empleos en las comunidades más rezagadas del país.

COMISIÓN DE ORDEN Y RESPETO.

La Comisión de Orden y Respeto, y las secretarías y organismos que la integran, privilegia un enfoque político y social de conjunto y de largo plazo en la atención de los retos y la solución de problemas nacionales en materia de seguridad nacional, defensa de la soberanía, preservación del Estado de derecho, gobernabilidad democrática, seguridad

pública, procuración de justicia y desempeño gubernamental honesto.

El cambio democrático y la innovación gubernamentales que impulsa la Presidencia de la República, incorporan la figura de la Comisión de Orden y Respeto como nuevo elemento transversal e integral que dará lugar a una visión de mayor riqueza que la resultante de aquellas de naturaleza fragmentaria de cada dependencia, para privilegiar un enfoque político y social estratégico, de conjunto y de largo plazo.

El objetivo de la Comisión es garantizar la coordinación interinstitucional y promover mayor grado de congruencia en la acción que decidan emprender los tres órdenes de gobierno; armonizar criterios de planeación, eficacia, suficiencia conjunta, colaboración, apoyo y promoción, y facilitar el proceso de toma de decisiones, así como de lograr coherencia y cohesión tanto en las acciones como en el desempeño gubernamental.

En los temas de seguridad nacional participan la Secretaría de Gobernación y las dependencias que integran la Comisión de Orden y Respeto, de acuerdo con sus atribuciones. En el combate a la delincuencia organizada intervienen en el mismo gabinete la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de contar con una visión integral en el enfoque de las políticas públicas.

Entre las tareas que competen a la Comisión destacan los temas referentes a la defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial, de la nación;

la seguridad nacional como protección, previsión y promoción del interés público; la participación ciudadana; la garantía de proporcionar información para transparentar las tareas de gobierno; la protección civil; la reforma integral del sistema de seguridad pública y de justicia; el diseño de mecanismos ágiles y eficaces para la prevención y el combate institucional al delito, al tráfico ilícito de drogas, a la delincuencia organizada, a la corrupción y a la impunidad; la mejora de las instancias de procuración de justicia; la reestructuración integral del sistema penitenciario; la protección a las víctimas del delito; así como la eficacia de la administración pública y la honestidad de los servidores públicos.

La Comisión de Orden y Respeto da a la Presidencia de la República asesoría, agiliza el proceso de toma de decisiones por parte de las instancias ejecutivas facultadas legalmente para ello, evalúa y da seguimiento a las acciones emprendidas y establece mecanismos de coordinación permanentes para asegurar la conducción y confluencia de todos los esfuerzos institucionales por alcanzar y cumplir satisfactoriamente los objetivos y las estrategias de gobierno.

Con esta importante encomienda, la Comisión fungirá como un instrumento que contribuya a facilitar y promover un gobierno democrático, eficaz y de calidad.

Los miembros de la Comisión definen así su compromiso específico:

- Fortalecer la soberanía y velar por el interés y seguridad nacionales, mediante una estrategia que integre conocimiento, eficacia, experiencia y capacidad de coordinación entre las entidades públicas de la Administración Pública Federal.

- Garantizar y preservar el orden e interés públicos, la justicia, la protección de la población y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas, en el marco de una nueva gobernabilidad democrática, una nueva arquitectura de gobierno federal, estatales y municipales que resulte en un auténtico federalismo, una Administración Pública Federal honesta y eficaz, como fundamentos del desarrollo con seguridad, paz y tranquilidad en México.

4.9. EL GABINETE PRESIDENCIAL (PRINCIPAL Y AMPLIADO).

El Gabinete Presidencial principal se constituye por todos los titulares que se encuentran al frente de las Secretarías de Estado, que son las áreas estratégicas para la vida social, económica y política del país, las que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son las siguientes:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría de Desarrollo Social.
7. Secretaría de la Función Pública.
8. Secretaría de Energía.

9. Secretaría de Economía.
10. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
12. Secretaría de Educación Pública.
13. Secretaría de Salud.
14. Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
15. Secretaría de la Reforma Agraria.
16. Secretaría de Turismo.
17. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Lo importante del Gabinete Presidencial radica en el hecho de que el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 89 constitucional, situación que se ha justificado por el hecho de que son personas de su entera confianza las que están al frente de dichos entes, las que al menos en teoría debían estar plenamente capacitadas, pero que en el sexenio foxista, por ejemplo, se ha demostrado que se tratan de personas improvisadas, que no han demostrado la capacidad suficiente para desempeñar eficazmente dichos cargos públicos, y que sin embargo, por el hecho de los nombra el titular del Poder Ejecutivo, permanecen al frente de las Secretarías de Estado muchas veces por capricho del primer mandatario de la Nación.

Puesto que analizar cada una de las funciones de los Secretarios de Estado es un tema bastante extenso, es por lo que omitiremos su estudio, el cual retomaremos más adelante únicamente para el efecto de demostrar la forma en que incide en la existencia de un presidencialismo y la posible solución a tal problemática.

4.10. GENERALIDADES EN TORNO AL PRESIDENCIALISMO Y LAS CAUSAS QUE HAN PROVOCADO SU IMPLANTACIÓN EN MÉXICO.

En ocasiones, suele suceder que las instituciones tienden a modificarse, no siempre de forma positiva, sino alterándose de tal manera que pierden la esencia de su ser. Porque resulta evidente que el sistema presidencial es una forma de gobierno que se caracteriza por el papel total desarrollado por el Presidente como jefe de Estado y jefe de gobierno. Sin embargo, el régimen presidencial ha derivado en muchas ocasiones en el *presidencialismo*, cuestión que a continuación analizamos.

Vladimiro Naranjo Mesa entiende por *presidencialismo* "la deformación o desnaturalización del sistema presidencial (...) porque el presidencialismo ostenta una concentración de poderes muy acentuada en manos del jefe del Ejecutivo, presidente de la república, en desmedro de los poderes del Parlamento, que como ocurre las más de las veces, es suprimido y, por consecuencia, el poder legislativo se ejerce por parte del propio gobierno".⁶⁴

Nos parece interesante el concepto *deformación* o *desnaturalización* que el citado tratadista utiliza para referirse al *presidencialismo*, porque una cosa es que aunque "exista un cierto desequilibrio en favor del ejecutivo, en el se mantiene el principio de separación entre las ramas del poder público, y el parlamento actúa soberanamente dentro de su órbita constitucional, ejerciendo además un control político permanente sobre el gobierno",⁶⁵ y otra, que

⁶⁴ NARANJO MESA, Vladimiro, Op. cit., p. 309.

⁶⁵ Idem.

"desaparezca la posibilidad de ese control y en que el gobierno ponga obstáculos y limitaciones de hecho a la función legislativa del Parlamento, o de cualquier manera la absorba...".⁶⁶

Pudiera pensarse que por la forma en que se presenta el presidencialismo, es privativo de las dictaduras; empero, "también se ubica en las democracias representativas, en las cuales la Constitución confiere excesivos poderes al gobierno, en desmedro de los del Parlamento, o en los cuales los gobiernos abusan de las facultades constitucionales y legales en materia legislativa".⁶⁷

Un ejemplo de esta forma de presidencialismo es lo que sucede en México, ya que a lo largo del constitucionalismo mexicano y particularmente, desde la creación de un Partido de Estado (PRI) en el año 1929, que por más de siete décadas ha estado en el poder, en torno a la figura del Presidente ha girado toda la vida política del país, teniendo un peso específico en las decisiones y forma de gobernar, lo cual no solamente ha derivado del cúmulo de facultades que la Constitución le confiere, sino por la forma en que la democracia se ha manejado en México, posibilitando que un solo partido al que pertenece el Presidente y la mayoría del Congreso gobiernen, de tal forma que aquél, lejos de encontrar un Poder Legislativo que constituyera una oposición razonada respecto a aquél Poder y que posibilitara la consecución de un verdadero equilibrio de poderes, se convirtió en un órgano servil a las decisiones aquél, con lo cual las iniciativas de ley provenientes del titular del

⁶⁶ NARANJO MESA, Vladimiro, Op. cit., p. 309.

⁶⁷ Idem.

ejecutivo eran aprobadas por "decreto", sin analizar su contenido.

Parafraseando al escritor Mario Vargas Llosas, México vivió durante muchas décadas una "dictadura perfecta".

Con sarcasmo, aunque no falto de razón, Ernesto Gutiérrez y González afirma: "En México, el presidente de la República se debe de designar con el nombre de 'TONATIUH', que fue el dios más importante del panteón azteca, y en él concurre toda la fuerza del Estado (...) pues viene a ser el más poderoso del país (...) es además el líder, el jefe, el manda más, y como se le quiera denominar santificando su nombre, de todos los demás funcionarios (...) El presidente de la República en México, sin exageración, se puede decir que es todo un dios sexenal".⁶⁸

En cuanto a los factores que han propiciado el presidencialismo mexicano, Enrique Sánchez Bringas afirma que "la determinó Plutarco Elías Calles al definir un maximato basado en la ficción de cumplir las formas constitucionales, a pesar de propiciar su ineficacia real con el desmedido poder que ejerce el titular del Ejecutivo sobre las instituciones y los demás poderes".⁶⁹

Ello confirma nuestra idea que la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, por obra de Plutarco Elías Calles, que posteriormente se transformó en el Partido de la

⁶⁸ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 1ª ed., Porrúa, México, 1993, pp. 102 y 103.

⁶⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. cit., p. 477.

Revolución Mexicana, y actualmente es el PRI, contribuyó grandemente a la consolidación del presidencialismo, al ser un partido que gobernaba en todos los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, pero sujetos éstos últimos al control del Presidente.

Daniel Moreno considera que los factores que han determinado el presidencialismo mexicano han sido los siguientes:

a) De carácter histórico: uno, que confiere a la actividad presidencial caracteres casi mágicos, con reminiscencias de los pueblos prehispánicos; y otro, el ejecutivo colonial (virrey) el cual era un "alter ego, es decir, otro yo, el representante mismo del rey de España, en el mundo colonial...".⁷⁰

b) Una tradición de autoritarismo, que no deriva propiamente de la Constitución.

c) "... la necesidad de organizar un país que había perdido el principio de autoridad, al consumarse la independencia, después de diez años de luchas bélicas. De ahí se produjo un fenómeno, resultante de un vacío de 'autoridad', que nos fue común con la casi totalidad de los países iberoamericanos: el caciquismo y el caudillaje; considerado el primero como un fenómeno comarcado, mientras que el segundo tenía un ámbito nacional. Todo ello se conjugó para que, cuando la autoridad presidencial se organizara,

⁷⁰ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 417.

deviniera en un elemento de fuerza, de gran autoritarismo".⁷¹

d) "La existencia de un partido semioficial, que funciona como organismo burocrático, ha influido para establecer un sistema más cerrado".⁷² Nosotros diríamos que el PRI, hasta antes de las elecciones presidenciales del año 2000, era un partido oficial totalmente, al cual pertenecía el Presidente, al igual que la mayoría del Poder Legislativo.

Jorge Carpizo señala como causas que han contribuido a la existencia del presidencialismo, distintas a las referidas por otros autores, las siguientes:

"... c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.

"d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

"e) La institución del ejército, cuyos jefes dependen de él.

"f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

"g) La concentración de recursos económicos de la Federación, específicamente en el ejecutivo.

⁷¹ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 417.

⁷² Ibídem, p. 418.

"h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

"i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

"... k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione".⁷³

Consideramos que la opinión de Jorge Carpizo está inspirada en una visión conformada por lo que ordena la Constitución y por la realidad que ha prevalecido en México durante muchas décadas. Es decir, sin duda, las normas constitucionales fomentan un régimen presidencial, pero quienes han gobernado han hecho un manejo a su conveniencia de la ley. Así por ejemplo, la Constitución asigna al Senado, entre otras funciones, la de ratificar la política exterior mexicana o los nombramientos de diversos funcionarios; sin embargo, por la dependencia y agradecimiento que le guardan sus integrantes, no se atreven a contrariar las decisiones del Presidente, convirtiéndose su función en una mera formalidad. Por otro lado, la práctica política ha enseñado que, aún cuando legalmente el Presidente no puede nombrar a su sucesor, el PRI siempre les otorgó esa facultad.

Del mismo modo, resulta cierto que los medios de comunicación, por la importante penetración e influencia que tienen en las masas, en el pasado han servido de un vehículo

⁷³ CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Op. cit., pp. 45-46.

perfecto para ponderar el régimen; y como ejemplo de ello, baste recordar la labor que durante década ha hecho Televisa.

Un rasgo más: el Presidente, al ser Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, es quien puede disponer del Ejército, de la armada de México, de la fuerza naval y de todas aquellas que se encargan de salvaguardar la soberanía nacional, a su entera conveniencia. Tan sólo baste recordar a aquellos gobiernos como el de Augusto Pinochet, en la República de Chile, que gobernaron utilizando a las fuerzas armadas como mecanismo de salvaguarda de sus intereses.

Pese a lo anterior, resulta claro que se viven tiempos de cambio, en que el Presidente de la República, después de 71 años, ya no es del PRI, sino de un partido distinto como lo es el PAN; que el Congreso de la Unión ya no es de la misma facción partidista que el Presidente, por lo que cabe esperar que las Cámaras de Diputados y de Senadores constituyan un real contrapeso a la actuación del titular del Poder Ejecutivo; que los medios de comunicación ya no están a las órdenes del gobierno, sino que empiezan a cuestionar la actuación presidencial; en fin, que se están dando las condiciones para que en México impere un sistema presidencial.

De esta manera, podemos concluir afirmando que el régimen presidencial constituye una forma de gobierno en que la figura del Presidente es preponderante, situación que puede tener sus ventajas, pero que lamentablemente, en el caso de nuestro país, se ha distorsionado hasta llegar a un presidencialismo, con los resultados nefastos que durante 71 años arrojó el PRI, en el que las decisiones fundamentales

dimanaban del primer mandatario, sin que los otros Poderes pudieran, o más bien, quisieran impedirlo.

4.11. EL NEPOTISMO COMO EFECTO NEGATIVO DEL PRESIDENCIALISMO.

El Presidencialismo genera diversas consecuencias, todas perjudiciales en la búsqueda de un real equilibrio de Poderes en México; para la consecución de la democracia y en general para que las instituciones y los gobernantes cumplan con las funciones que tienen encomendadas, con pleno apego a la ley. Sin embargo uno de los efectos negativos en que se manifiesta es el nepotismo que surge como consecuencia de que una sola persona sea la que ejerce el poder, el que vulgarmente podemos sinonimizar como el compadrazgo o el dedazo con que se designan los puestos en el gobierno, naturalmente a voluntad del Presidente de la República.

Si bien como lo señalamos con antelación, el Presidente goza de un cúmulo de facultades constitucionales y legales que *per se* lo erigen en la figura más importante y poderosa de la vida política del país, también lo es que algunas como el nepotismo se dan como consecuencia de esa figura de dimensiones monstruosas como es el titular del Poder Ejecutivo, que por sus influencias y peso específico que tiene es capaz de lograr que personas que no tienen la capacidad, inteligencia ni experiencia para estar al frente de un puesto gubernamental puedan acceder a él porque se trata del amigo, pariente o que tiene cualquier vínculo de amistad con el Presidente.

Ejemplos sobran en el escenario político del país, algunos de ellos muy conocidos y otros tantos que no son del

dominio público, que sin embargo existen. Tal situación es grave si se toma en cuenta que son muchos los cargos públicos que no son de elección popular, es decir, que son designados por el Presidente de la República, como en el caso de los miembros de su Gabinete principal y ampliado, que como ya lo explicamos son nombrados libremente por el Presidente, poniendo a su gente de confianza, los cuales no precisamente son los más idóneos para el puesto, pero que aquél prefiere porque sabe que salvaguardará sus intereses y acatará fácilmente las instrucciones o la línea que le marque el primer mandatario.

Luego entonces, la práctica del nepotismo beneficia al Presidente de la República ya que él sabe que la gente beneficiada por dicha práctica acatará de manera incondicional las órdenes que reciba, independientemente de que las mismas puedan implicar un perjuicio a los intereses de la sociedad a la cual deben servir o actuar fuera de la ley. Esto sucede muy frecuentemente en las políticas económicas o sociales adoptadas por el Ejecutivo, las cuales se encargan de aplaudir y promover en los medios de comunicación los Secretarios de Estado, como sucede actualmente con la privatización que se pretende hacer con la energía eléctrica y el petróleo.

Naturalmente que los favorecidos por el nepotismo también encuentran recompensa en el hecho de actuar como comparsas del Presidente, en una posición servil, estando conscientes de que aquél los apoyará en dado caso de que tuvieran algún problema de tipo legal, pues en el caso de los Secretarios de Estado, antes de que pudiera fincárseles alguna responsabilidad, el Presidente opta por removerlos a

otros puestos o simplemente dejarlos descansar del escenario político mientras se enfrían las cosas, lo cual resulta lamentable porque se crea impunidad, ya que no se les procesa ni finca responsabilidad política, administrativa o penal, situación que francamente atenta contra el Estado de Derecho que se pretende establecer.

El nepotismo también crea ineficacia en la función pública ya que caprichosamente el Presidente designa para tal o cual cargo o puesto público a su conocido, sin reparar en el hecho de que esté preparado adecuadamente para realizarlo con resultados positivos, dándose una alarmante improvisación, pues por ejemplo, el actual Secretario de Educación no tiene la menor idea de la magnitud de su puesto, situación que se desprende del simple hecho de haber criticado por su ignorancia una obra literaria de Carlos Fuentes (Aura). O lo mismo podemos decir del Secretario de Comunicaciones y Transportes quien respecto al problema del aeropuerto declaraba estúpidamente que los pajaritos no se oponían al mismo.

Y como ese tipo de declaraciones tenemos otras tantas más que resultan una burla para los mexicanos, quienes tenemos que soportar a ese tipo de gobernantes incapaces e indolentes, que únicamente tienen la buena suerte de ser amigos o estar favorecidos por el Presidente de la República.

Igualmente, con suma facilidad el nepotismo provoca que el voto de la gente para elegir a sus gobernantes quede sin efectos, ya que por ejemplo, recientemente el Presidente de la República, en la reestructuración que hizo de su Gabinete, removió al Secretario de Economía y en su lugar nombró al

entonces Gobernador del Estado de Nuevo León. La pregunta sería: ¿es demasiado capaz dicho gobernador para ocupar dicho cargo que el titular del Ejecutivo Federal tuvo que pasar por alto el hecho de que los electores de dicha entidad federativa, repentinamente se hubieran quedado sin su representante o será que el nombramiento obedeció a la afinidad política y amistosa entre ambos? Consideramos que la respuesta correcta es la segunda, ya que el Presidente sabe que tiene que rodearse de gente de su absoluta confianza, que lo apoye indistintamente. Y eso está rindiendo frutos puesto que el actual Secretario de Economía es quien está empeñado en apoyar la iniciativa presidencial de privatizar el sector eléctrico.

Ciertamente, en años recientes los legisladores se han preocupado por tratar de evitar que tenga lugar el nepotismo, con la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cuyo artículo 8° establece como obligaciones de éstos, entre otras, las de abstenerse de recomendar a algún pariente o amigo para desempeñar algún cargo, puesto o comisión; la de denunciar a todo aquél servidor público que incurre en alguna responsabilidad administrativa; abstenerse de otorgar algún puesto a quien tiene impedido legal para su desempeño, etcétera, cuyo incumplimiento da lugar a las diversas sanciones administrativas previstas en dicho ordenamiento, como son: amonestación, apercibimiento, multa, suspensión, destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público.

De igual manera, constituye un avance la creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,

actualmente la Secretaría de la Función Pública, como órgano encargado de supervisar la actuación de los servidores públicos y en su caso, de sancionar administrativamente a los que incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la función pública.

Sin embargo, consideramos que el hecho de que el titular de la Secretaría de la Función Pública sea nombrado por el Presidente de la República le resta independencia a su actuación, influyendo éste en la decisión que aquél pueda asumir en el fincamiento de alguna responsabilidad en contra de determinado funcionario. Consecuentemente, sería conveniente que existiese un órgano independiente, que no formara parte integrante del gabinete presidencial, cuyo responsable fuese electo por el voto popular, porque así cumpliera con la importancia función que legalmente tiene encomendada.

De lo dicho hasta el momento, existen razones de sobra para que pugnar porque se erradique el nepotismo, lo cual se logrará eliminando el presidencialismo, siendo el único camino terminar con aquellas facultades excesivas del titular del Ejecutivo Federal.

4.12. PROPUESTAS.

PRIMERA.- La persona que asuma el cargo de Presidente, debe desvincularse totalmente del partido político que lo postuló, a efecto de que no vuelva a presentarse ese contubernio que durante siete décadas hubo entre el primer mandatario y el partido oficial, que erigió al primer en un fiel defensor de los intereses de los segundos.

SEGUNDA.- Deben comenzar a ejercitarse en contra del Presidente las acciones legales conducentes para averiguar si durante su encargo incurrió en traición a la patria o delito grave del orden común, cuando existan pruebas de ello, a efecto de que no queden impunes tales hechos como sucedió durante la época del presidencialismo.

TERCERA.- Debe eliminarse el derecho de veto de que goza el Presidente en el proceso legislativo en atención a dos razones fundamentales: por una parte, porque el hecho de haberse discutido y aprobado previamente en las Cámaras de Diputados (representantes del pueblo) y de Senadores (representantes de las entidades federativas), le da una legitimidad a la cual no puede oponerse la voluntad de un sólo individuo; y segunda, porque el Presidente de la República es un mandatario de la Nación, que está para servir los intereses de la sociedad mexicana, y consecuentemente no tiene por qué asumir el papel de mandante. Por lo cual se propone que toda iniciativa de ley discutida y aprobada por las Cámaras sea promulgada por el Presidente de la República.

CUARTA.- Los tribunales administrativos que existen actualmente (verbigracia: las Juntas Locales y Federales de

Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Agrarios, etc.) deben dejar de ubicarse en el ámbito del Poder Ejecutivo, eliminando así sus facultades materialmente jurisdiccionales, debiendo pasar a formar parte del Poder Judicial de la Federación.

QUINTA.- Debe suprimirse la facultad del Presidente de proponer la terna al Senado para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia, a efecto de garantizar una independencia absoluta del Poder Judicial, y particularmente, de nuestro máximo tribunal respecto del Presidente. Por tanto, tal designación debe corresponder a los miembros del Poder Judicial, porque ellos son quienes se conocen y pueden saber de la capacidad, experiencia y solvencia moral de quienes integran el máximo tribunal en México.

SEXTA.- Debe exigirse como requisito para aspirar a ser Presidente de la República la residencia en el país de por lo menos cinco años antes de la elección, para que verdaderamente el aspirante sepa la realidad existente en el país, la que no puede conocerse un año antes como actualmente lo establece

SÉPTIMA.- Debe suprimirse la facultad del Presidente de nombrar y remover libremente a sus Secretarios de Estado, para que en lo sucesivo sean electos mediante voluntad popular, lo cual se justifica por el hecho de que se tratan de las áreas estratégicas del país en los órdenes social, económico y político, para que sus titulares no sean designados caprichosamente por el Presidente de la República, ni mucho menos permanezcan en dichos cargos no obstante su

incapacidad o la corrupción e ilegalidad con que se conduzcan. Proponiéndose asimismo que la remoción de los Secretarios de Estado se efectúe mediante votación de la mayoría de la Cámara de Diputados y de Senadores, a efecto de que exista un mayor control de Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, dándose pesos y contrapesos entre ambos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El régimen presidencial es una forma de gobierno en que el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, quien asume una dualidad de funciones: como Jefe de Estado, representa al país en sus relaciones internacionales, y como Jefe de Gobierno, es el responsable de la Administración Pública Federal.

SEGUNDA.- El presidencialismo es una distorsión del régimen presidencial, ya que en el Presidente se concentran un cúmulo de facultades, en perjuicio de los otros Poderes de la Unión, convirtiéndose en el personaje que durante un sexenio decide la vida política, económica y social del Estado, sin que existe órgano alguno que se oponga a sus designios.

TERCERA.- Desde que nuestro país logró su Independencia en 1810 y hasta la fecha, la forma de gobierno adoptada ha sido el régimen presidencial. Sin embargo, durante muchos períodos de nuestra historia, verbigracia, las dictaduras de Antonio López de Santa Anna y de Porfirio Díaz, ha prevalecido un presidencialismo a ultranza, lo que ha causado graves perjuicios al país, al erigirse el Presidente en un funcionario con excesivo poder, que por lo mismo actúa con arbitrariedad.

CUARTA.- El presidencialismo puede tener lugar mediante dos mecanismos: *de facto*, esto es, que el Presidente en la práctica dirija todos los destinos del país (político, económico, social); y *de jure*, o sea, que los propios

ordenamientos legales, sin proponérselo los legisladores, confieran un cúmulo de facultades al Presidente, de tal forma que los otros Poderes no puedan mantener el tan deseado equilibrio en el mismo.

QUINTA.- La evolución del Principio de División de Poderes ha contribuido, indirectamente, a que el presidencialismo se haya asentado en nuestro país, ya que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no sólo realizan funciones que formalmente le corresponden, sino que materialmente llevan a cabo las que teóricamente competen a los otros.

SEXTA.- Uno de los mecanismos principales en que se sustentó el presidencialismo en México a partir de 1929 y hasta el año 2000, fue la creación de un partido de Estado, que primeramente fue el PNR, posteriormente el PRM y actualmente el PRI, al cual pertenecieron los Presidentes de la República, el cual se mantuvo en el Poder por más de siete décadas, a costa de una falta de democracia, de corrupción, de fraudes electorales, de represión contra los partidos de oposición.

SÉPTIMA.- El Presidente de la República, gracias al cúmulo de facultades de que constitucional y legalmente se encuentra investido, durante más de siete décadas se convirtió en la máxima autoridad en el país, del que emergieron todas las decisiones importantes para la vida política, social y económica de México, ejerciendo un poder absoluto sobre los Poderes Legislativo y Judicial, con lo cual no se dio un equilibrio entre los poderes, ni los contrapesos necesarios.

OCTAVA.- Durante el presidencialismo mexicano se han acentuado las facultades jurisdiccionales del Presidente con la creación de tribunales ubicados dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, verbigracia: el Tribunal Fiscal de la Federación, las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Consecuentemente, el Presidente de la República, a través de dichos tribunales administrativos, resuelve conflictos aplicando la norma abstracta al caso concreto, lo que sin duda implica el ejercicio de facultades que formalmente le competen al Poder Judicial.

NOVENA.- El Presidente de la República ejerce funciones materialmente legislativas cuando expide reglamentos, crea leyes en los casos de suspensión de las garantías individuales o participa en el proceso legislativo. De esta manera, ejerce facultades que formalmente le competen al Poder Legislativo.

DÉCIMA.- Con la asunción al cargo de Presidente por parte de un candidato del PAN, distinto al partido oficial; a la existencia de un Congreso de la Unión compuesto por representantes de diversas corrientes políticas y por las limitaciones que la Constitución impone al Presidente en el ejercicio de su cargo, consideramos que cabe esperar que por fin se erradique el presidencialismo, sustituyéndolo por un verdadero régimen presidencial, en que si bien el Presidente funja como Jefe de Estado y de Gobierno, ello no signifique el otorgamiento de un poder desmesurado.

DÉCIMA PRIMERA.- Para que se garantice que en la vida futura del país no se retorne a un presidencialismo, es

menester que se realicen las reformas constitucionales a efecto de que el Presidente de la República cumpla su función de primer mandatario de la Nación, pero con facultades que no sean excesivas, ni den cauce una preponderancia sobre los Poderes Legislativo y Judicial.

DÉCIMA SEGUNDA.- Asimismo, cuando realmente en México exista la forma de gobierno presidencial se terminará con el nepotismo, que ha provocado que los cargos públicos que no son de elección popular los otorgue el Presidente de la República a sus parientes, amigos o conocidos, quienes en la mayoría de los casos ejercen su empleo, cargo o comisión de manera ineficaz por no tener pleno conocimiento del mismo, lo que aparte de afectar la función pública, provoca que su actuación se torne arbitraria ante su actuar ilegal, debido a la relación afectiva que lo vincula al Primer Mandatario del país.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, 14ª ed., Porrúa, México, 1999.
- ALCORTA, Amancio, Curso de Derecho Internacional Privado, 2ª ed., Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- ANCONA SÁNCHEZ-ZAMORA, Elsa Martina, El Derecho a la Doble Nacionalidad en México, 1ª ed., Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, 4ª ed., México, Porrúa, 1992.
- BORJA, Rodrigo, Derecho Político y Constitucional, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 29ª ed., Porrúa, México, 1999.
- , Derecho Constitucional Mexicano, 12ª ed., Porrúa, México, 1999.
- , El Juicio de Amparo, 28ª ed., Porrúa, México, 1991.
- , Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 5ª ed., Porrúa, México, 1997.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional, Harla, México, 1990.
- CARPISO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 7ª ed., Siglo XXI, México, 1990.
- , La Constitución Mexicana de 1917, 9ª ed., Porrúa, México, 1995.
- , El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990.
- CASTRO, Juventino V., Garantías y Amparo, 9ª ed., Porrúa, México, 1996.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo, 2ª ed., Porrúa, México, 1997.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, El Sistema Presidencialista y la División de Poderes, UNAM, México, 1979.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 36ª ed., Porrúa, México, 1997.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, 10ª ed., Porrúa, México, 1990.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 39ª ed., Porrúa, México, 1988.

GARCIA PELAYO, Manuel, La División de Poderes y su control jurisdiccional, Revista de Derecho Político, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, No. 19, 1983.

GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México, 1980.

GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Textos Universitarios, México, 1990.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, Teoría Política, 11ª ed., Porrúa, México, 1998.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 1ª ed., Porrúa, México, 1993.

JELLINEK, George, Teoría General del Estado, Trad. Fernando de los Ríos Urruti, Continental, México, 1985.

KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, 2ª ed., UNAM, México, 1988.

KENNETH TURNER, John, México Bárbaro, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, México, 1990.

MARGADANT S., Guillermo Floris, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 14ª ed., Esfinge, México, 1997.

MONTESQUIEU, Carlos de Secondat, Barón de, Espíritu de las Leyes, Porrúa, Colección Sepán Cuántos, México, 1990.

MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 12a ed., Porrúa, México, 1993.

MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho, 31ª ed., Edit. Porrúa, México, 1985.

NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, 7ª ed., Temis, Bogotá, 1997.

PINA, Rafael y PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 12ª ed., Porrúa, México, 1980.

RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, Mexicano: ésta es tu Constitución, 9ª ed., Porrúa, México, 1994.

ROUSSEAU, Charles, Derecho Internacional Público, 3ª ed., Ariel, Barcelona, 1966.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, 4ª ed., Porrúa, México, 1999.

SAYEG HELÚ, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, T. I, Cultura y Ciencia Política, México, 1990.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 17ª ed., Porrúa, México, 1998.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Primer Curso, 20ª ed., Porrúa, México, 1999.

-----, Ciencia Política, 15ª ed., Porrúa, México, 1997.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México. 1808-1995, 20ª ed., Porrúa, México, 1995.

-----, Derecho Constitucional Mexicano, 29ª ed., Porrúa, México, 1995.

VÁZQUEZ DEL MERCADO, Óscar, El Control de la Constitucionalidad de la Ley. Estudio de Derecho Comparado, 1ª ed., Porrúa, México, 1978.