

300609  
36  
BJZ



UNIVERSIDAD LA SALLE

Facultad de Derecho  
Incorporada a la UN.A.M.

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO EN LA DECADA  
DE LOS CUARENTAS Y SUS REPERCUSIONES  
JURIDICO-POLITICAS Y SOCIALES  
EN NUESTROS DIAS

TESIS PROFESIONAL  
Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO  
p r e s e n t a

CARLOS LOPEZ MARTINEZ

Asesor de Tesis: Lic. Gonzálo Vilchis Prieto

México, D. F.

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## ÍNDICE DE CONTENIDO

### Introducción

### **Capítulo I. Sistema Presidencial Mexicano** 1

#### 1. Características 1

#### 2. Antecedentes 3

#### 3. Sistemas presidencialistas en Latinoamérica 4

#### 4. Predominio del Poder Ejecutivo 6

### **Capítulo II. Orígenes del Presidencialismo Mexicano** 9

#### 1. Análisis de los gobiernos de Madero a Miguel Alemán 9

#### Madero 9

#### Venustiano Carranza 10

#### Obregón 13

#### EL MAXIMATO 16

#### Emilio Portes Gil 16

#### Lázaro Cárdenas 20

#### Manuel Ávila Camacho 24

#### 2. Principio de no reelección 28

#### 3. Facultades presidenciales 32

#### 4. Facultades legislativas 37

<b>Capítulo III. Limitaciones al Poder del Presidente</b>	<b>54</b>
1. El juicio político de responsabilidad	54
2. Algunos controles del Congreso sobre el presidente	56
3. Algunas limitaciones al poder del presidente	57
<b>Capítulo IV. Miguel Alemán Valdés</b>	<b>59</b>
Caso típico de presidencialismo	59
1. Gabinete de Alemán	61
2. Alemán intento de apertura exterior	63
Conclusiones	71
Bibliografía	75

## INTRODUCCION

En el presente trabajo se dan a conocer algunas de las características inherentes al propio sistema presidencial mexicano, indagando el porqué de lo que es y de lo que será en un futuro, basándose en su propia historia.

Se han buscado para la confección de este ensayo los orígenes y antecedentes, incluso de otras naciones y la influencia que éstos han tenido sobre nuestra nación. Las relaciones de los distintos sistemas presidencialistas y sus semejanzas son analizadas. La pregunta que nos hacemos es cómo es que nos encontramos con un Poder Ejecutivo casi omnipotente, característica que se presenta en la mayoría de los países que han basado su sistema en el presidencialismo.

Cabe aclarar que se parte, haciendo alusión a Jacobo Rousseau, del principio de división de poderes, refiriéndose de forma concreta a los controles que se han intentado imponer para someter al Poder Ejecutivo frente a los otros, es el caso en nuestro país del Legislativo y Judicial, tal y como el principio de no reelección; facultades constitucionales, facultades judiciales y legislativas; los controles presidenciales en lo que está el juicio político de responsabilidad y los del Congreso frente al presidente.

Ha sido la historia que se forja México la que refleja el paso de sus jefes de Estado se repitiera una misma pauta y un mismo compás, es decir, una fuerza que es el poder y una continuidad que es la sucesión presidencial. Se seguirán las trayectorias presidencialistas desde Madero a Miguel Alemán, siendo éste la meta de estudio de este proyecto.

En el capítulo I se presentan las características del sistema presidencial mexicano, en el capítulo II se hace un recuento de sus orígenes, así como un análisis de los sistemas de gobierno de Madero a Alemán.

Se analiza también la política monetaria y las relaciones exteriores. En el capítulo III se analizan las limitaciones de poder del presidente.

De la figura polémica del presidente Alemán, analizada en el capítulo IV, se reflejarán, en este trabajo, sus repercusiones judiciales, políticas y sociales, evitando hacer juicios parciales. Se debe partir de la base de su propia forma de conducir el país. Varias de las instituciones, planes e ideas fincadas durante su sexenio podían atacarse sin menoscabo; en contrasentido otras se han aplaudido y se han convertido en parte de nuestra actual vida cotidiana.

**Al final de este trabajo se presentan las conclusiones, siguiendo como referencia la historia, y brindando un veredicto sobre la vida y obra del presidencialismo mexicano en la década de los cuarenta y sus repercusiones jurídico-políticas en nuestros días.**

## CAPITULO I. SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

### 1. Características

En la actualidad existen en el mundo, mayoritariamente, dos importantes sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial.<sup>1</sup> Cada uno de ellos tiene sus propias características, las cuales ayudan a definir el sistema de los diversos países. Características que cambian y se modifican, se acentúan o debilitan de acuerdo con el sistema político de cada país.

Existen países cuyos sistemas contienen notas tanto del sistema presidencial como del parlamentario.<sup>2</sup> Los tratadistas han procurado precisar los aspectos que configuran un sistema presidencial. Joseph LaPalombara afirma que en un sistema presidencial, el presidente, es jefe de Estado y de Gobierno a la vez. Es independiente del Poder Legislativo y, por tanto, no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia. Los poderes Legislativo y Ejecutivo no son interdependientes; el primero no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del Ejecutivo. El presidente, dentro de sus facultades, puede vetar las leyes del Legislativo; tiene, además, la facultad de realizar nombramientos. Por otro lado, el legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referéndums; el Legislativo puede juzgar y remover al presidente.

El presidente tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del Gabinete, en la presentación de iniciativas de ley y en la preparación del presupuesto. Se espera que el presidente sea el líder del pueblo, y es éste quien lo elige.<sup>3</sup>

En la obra de *Regímenes Políticos Contemporáneos* se enuncian las siguientes características del sistema presidencial: a) el presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el poder legislativo; b) el presidente designa a los ministros, quienes no son responsables ante el Poder Legislativo y, por tanto, no pueden ser destituidos por éste; c) entre el presidente y el Legislativo no existe la colaboración ni los medios de acción recíprocos -voto de censura, disolución- que se dan en el sistema parlamentario, y d) el régimen de partidos, ya sea éste bipartidista o pluripartidista, influye en el gobierno presidencial, y se puede agregar que también influirá grandemente en él un sistema de partido único.<sup>4</sup> En opinión de Tomás Rodríguez Zamora, la esencia del régimen presidencial se encuentra en que: a) el presidente es jefe de Estado y jefe de Gobierno;

<sup>1</sup> Se entiende por forma de gobierno, tal y como aparece, la existencia de dos o más detentadores del poder. Véase Carpizo, J., *La Constitución Mexicana de 1917*, pág. 345.

<sup>2</sup> Carpizo, J., *Lineamientos constitucionales de la Commonwealth*, págs. 66-73

<sup>3</sup> La Palombara, J., *Politics within Nations*, págs. 198-199.

<sup>4</sup> Servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior, *Regímenes Políticos Contemporáneos*, pág. 22.

b) es auxiliado por un Gabinete con funciones consultivas, y c) ni él ni su gobierno son responsables ante el Poder Legislativo al cual no asisten.<sup>5</sup>

Maurice Duverger afirma que el sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el Parlamento.<sup>6</sup>

En opinión de Jorge Carpizo MacGregor, quien denota más las características del sistema presidencialista del parlamentario, las contrasta para así quedar de esta manera las características del sistema parlamentario:

- a) Los miembros del Gabinete (Gobierno, Poder Ejecutivo) son también miembros del Parlamento (Poder Legislativo).
- b) El Gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- c) El Poder Ejecutivo es doble. Existe un jefe de Estado que tiene principalmente las funciones de representación y protocolo, y un jefe de Gobierno que es quien lleva la administración y el Gobierno mismo.
- d) El Gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- e) En el Gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se le suele llamar Primer Ministro.
- f) La administración pública está encomendada al Gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del Parlamento.
- g) Existe entre el Parlamento y Gobierno un mutuo control. El primero puede exigir la responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al Gabinete como unidad.

El Gobierno no se encuentra desarmado pues tiene la atribución de pedirle al Jefe de Estado, quien generalmente accederá, a que disuelva el Parlamento. En las nuevas elecciones es el pueblo el que decide quién tiene la razón.<sup>7</sup>

Apunta que las características del sistema presidencial son las siguientes:

<sup>5</sup> Zamora R., T., El Poder Ejecutivo en Francia, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, t. XLVIII, núm. 6, pág. 901.

<sup>6</sup> Duverger, M., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, pág. 319.

<sup>7</sup> Carpizo, J., *Derecho constitucional en las humanidades en el siglo XX*, *El Derecho*, pág. 121.

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.<sup>8</sup>

En un principio, en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más clara y profunda, ya que se trata de realizar un deslinde tajante entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de que miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del otro.

## 2. Antecedentes

El primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la Constitución Norteamericana de 1787, esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cual dio por resultado el régimen presidencial; por esta razón, se ha considerado que la Constitución estadounidense ha estructurado el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia.

Los antecedentes y fuentes de los constituyentes estadounidenses fueron.

- a) El derecho público inglés, ya que en parte trataron de imitar aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un Jefe de Estado hereditario, querían uno de elección popular, con funciones limitadas en el tiempo.
- b) La Constitución de Nueva York de 1777 y, en menor medida, la de Massachusetts de 1780,<sup>9</sup> configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia estadounidense.

<sup>8</sup> Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, págs. 105-107.

<sup>9</sup> Rossiter, C., *The American Presidency*, pág. 75.

- c) Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en las cuales "el poder ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión".<sup>10</sup>

Paolo Biscaretti d' Ruffia tiene razón al afirmar que, de una manera completamente casual, nació la nueva forma de gobierno presidencial,<sup>11</sup> aunque no puede ignorarse que los constituyentes de Filadelfia deseaban alejarse del sistema monárquico inglés, no obstante que los haya influido, ya que lo conocían y era el del país más poderoso de aquella época.

### 3. Sistemas presidencialistas en Latinoamérica

Todos los sistemas presidencialistas se han basado en el modelo estadounidense, porque en Estados Unidos se creó y ha funcionado, y muy bien. Sin embargo, no hay que desconocer que el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político estadounidense, y no es posible hacer un diagnóstico sobre él si no se le relaciona con los poderes legislativo y Judicial, con el sistema bipartidista, con el federalismo, el formar el todo en que se desarrolla el presidencialismo. El éxito del régimen estadounidense está relacionado con factores extrajurídicos, como son la abundancia de recursos, la influencia de opinión pública y el alto nivel de educación política, esto a decir de Jorge Carpizo.<sup>12</sup> Loewenstein afirma que el presidencialismo estadounidense ha resistido crisis como las depresiones económicas y las dos guerras mundiales; y opina que es "lento y difícil de manejar, engorroso", y tiende más a la seguridad que a la rapidez, a pesar de lo cual ha logrado un buen ritmo de estabilidad política.<sup>13</sup>

Sin embargo, el sistema trasladándolo a un medio diferente tanto en el aspecto físico como moral, ha dado resultados distintos al obtenido en Estados Unidos, inclusive, afirma Loewenstein, ha sido un fracaso o su resultado no ha sido muy brillante, a decir de Paolo Biscaretti,<sup>14</sup> y es que el régimen presidencial hay que analizarlo en la perspectiva jurídico-político-social del país en cuestión.

Los sistemas presidenciales en Latinoamérica se basaron en el estadounidense, pero las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vías de desarrollo, hacen que hayan evolucionado de manera diferente. En América Latina no existe una

<sup>10</sup> Corwin, E.S., *El Poder Ejecutivo. Función y poderes. 1787-1957*, pág. 8. Se puede consultar, también, Duverger, M. *op. cit.*, pág. 322 y Servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior, *op. cit.*, págs. 169-171.

<sup>11</sup> Biscaretti di Ruffia, P., *Introducción al Derecho Comparado*, pág. 92.

<sup>12</sup> Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, pág. 20.

<sup>13</sup> Loewenstein, K., La "presidencia" fuera de los Estados Unidos, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núm. 5, pág. 20.

<sup>14</sup> Biscaretti di Ruffia, P., *op. cit.*, pág. 103.

verdadera separación de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos están sujetos al Poder Ejecutivo.

Se ha definido a los sistemas presidenciales de América Latina, resaltando las características de un predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército,<sup>15</sup> lo que ha llevado a la doctrina a hablar de un neopresidencialismo cuyos rasgos relevantes son la existencia de un gobierno autoritario, concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del Legislativo al Ejecutivo; diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales.<sup>16</sup>

Loewenstein ha clasificado los sistemas presidenciales en América Latina, de acuerdo con tres clases.

- a) Presidencialismo puro, aquellos que tienen las características que hemos señalado como distintivas del Sistema. Lugar al que considero, ocupa México.
- b) Presidencialismo atenuado, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como Gabinete.
- c) Aquéllos donde se ha tratado de disminuir la influencia del Ejecutivo, ya sea incorporándoles nuevos elementos parlamentarios o admitiéndose el Ejecutivo colegiado.<sup>17</sup>

A su vez, Gómez se refiere a los Ejecutivos latinoamericanos, distinguiendo entre el presidente constitucional, el caudillo demagógico, el guardián militar y el caudillo paternalista.<sup>18</sup>

Coincidiendo con Loewenstein, añadiríamos, además de los enunciados descritos, los siguientes.

- a) El autoritario, que es el Ejecutivo formado con miembros del ejército sea general, brigadier, coronel, etcétera.
- b) El oligárquico, que se compone de un conjunto de individuos que forman una asociación, misma que elige entre sus filas a un candidato que será el representante de la Nación, de tal forma que aun perdiendo el poder el que fue elegido, en ningún momento el Partido sufrirá un demérito en el poder que detenta.

---

<sup>15</sup> *Ibidem.*, pág. 103.

<sup>16</sup> Loewenstein, K., *La "presidencia" fuera de los Estados Unidos*, op. cit., pág. 55.

<sup>17</sup> *Ibidem.*, págs. 22-24.

<sup>18</sup> Gómez, R. A., *Government and Politics in Latin America*, págs. 90-98.

#### 4. Predominio del Poder Ejecutivo

##### 4.1. Las causas

Característico de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado. Esta afirmación resulta cierta igual en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios, de Gabinete o de gobierno congresional. Tales son los casos de Clinton y Yeltsin, así como lo es Castro, que ejerciendo en distintos sistemas políticos continúan concentrando el poder.

Hamilton en *El Federalista*, diáfananamente expuso:

"Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una mala ejecución; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuera en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno. Dando por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un Ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar qué ingredientes constituyen esa energía, hasta qué grado es factible combinarlos con esos otros elementos que aseguran el mantenimiento del gobierno republicano y en qué medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la convención. Los ingredientes que nos dan por resultado la energía del Ejecutivo son la unidad, la permanencia, proveer adecuadamente a su sostenimiento y poderes suficientes. Los ingredientes que proporcionan seguridad en un sentido republicano son la dependencia, que es debida respecto del pueblo, y la responsabilidad necesaria."<sup>19</sup>

Por su parte, Antonio Carro Martínez asienta que el robustecimiento del Ejecutivo se debe principalmente al poder total de la fuerza militar en manos del Ejecutivo, como consecuencia de las dos guerras mundiales; a la diplomática y a la planificación y, como corolario, a la concentración del poder económico.<sup>20</sup>

Para Fix-Zamudio, entre los elementos que fortalecen la supremacía del Ejecutivo, se encuentran los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, y los factores sociopolíticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de

<sup>19</sup> Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, págs. 297-298.

<sup>20</sup> Carro Martínez, A., La primacía del poder ejecutivo en el estado contemporáneo, en *Revista de Estudios Políticos*, págs. 114-166.

facultades para resolver con energía los problemas nacionales.<sup>21</sup> César Enrique Romero afirma que los principales factores para el crecimiento del Poder Ejecutivo son la frecuencia de los estados de emergencia, las atribuciones militares, la dirección de las relaciones internacionales, la política y los programas de progreso económico y social, la dirección burocrática, la delegación de facultades legislativas, la crisis del Parlamento y de los partidos políticos, la decadencia del federalismo, la lucha contra los grupos de presión, el liderazgo y la jefatura del Estado, tanto el progreso técnico como el científico, la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea y la planificación.<sup>22</sup>

Pero, como afirma Lambert, la primacía del Poder Ejecutivo no hay que buscarla únicamente en las constituciones, sino en la naturaleza de la sociedad y en los problemas políticos que afronta.<sup>23</sup>

Daniel Moreno afirma que el papel predominante del ejecutivo mexicano se debe a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español, las facultades extraconstitucionales que tiene, y a la existencia de un partido semiformal.<sup>24</sup>

Lambert manifiesta que los países que tienen el sistema de Parlamento único o de partido oficial y donde el presidente es el jefe del Partido, ya no es necesario buscar otra razón para la preponderancia presidencial y, al exponer el caso de México, indica cómo la mayoría de los miembros del Congreso pertenecen al Partido Revolucionario Institucional dominado por el presidente. "La situación de los diputados de la mayoría presenta cierta analogía con la de los miembros de la Cámara de los Comunes inglesa, frente al Primer Ministro, con la diferencia de que en México no existe una auténtica oposición que cuente con una influencia real y que tenga posibilidades de alcanzar, algún día, el poder."<sup>25</sup>

Para Andrés Serra Rojas toda la vida política de México gira alrededor del presidente por lo siguiente: la ineficacia de todo el Poder Judicial para oponerse a las violaciones que se realizan sobre la ley realizadas por la administración pública; concentración de todas las cuestiones que desee conocer; el ejercicio de facultades constitucionales muy amplias e importantes, y el ejercicio de actos más allá de la Constitución y que inciden en toda la vida del Estado.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Fix-Zamudio, H., Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano, en Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, *Cuadernos de Derecho Comparado*, núm. 6, págs. 167-177.

<sup>22</sup> Romero, C. E., El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea, en *Jurisprudencia Argentina*, núm. 1393, pág. 2.

<sup>23</sup> Lambert, J., *op. cit.*, pág. 567.

<sup>24</sup> Moreno, D., *Derecho constitucional mexicano*, págs. 402-403.

<sup>25</sup> Lambert, J., *op. cit.*, págs. 552-553.

<sup>26</sup> Serra Rojas, A., La función constitucional del presidente de la República, en *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo*, págs. 226-227.

Carpizo MacGregor indica que las causas del predominio del presidente mexicano se deben a:

- a) Que es el jefe del Partido predominante, Partido que está integrado por las grandes centrales, obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del Partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- 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, y de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización 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 en la federación, especialmente en el Ejecutivo.
- 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.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico, que en general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Carpizo MacGregor, J., *op. cit.*, págs. 25-26.

## CAPÍTULO II. ORÍGENES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

### 1. Análisis de los gobiernos de Madero a Miguel Alemán

Desde su origen el perfil que desarrollaría el Ejecutivo mexicano, mismo que se gestó durante la Revolución de 1910, era la desaparición de todas aquellas estructuras que se semejaran a las establecidas durante el porfiriato, y por lo mismo evitar que se repitieran hechos como la prohibición a un reparto y circulación equitativa del poder político entre las distintas élites sociales deseosas de participar en el ejercicio del poder.

De esta manera, la búsqueda constante del poder en respuesta a la nula libertad de sufragio, reafirmó en la mente de los hombres que decidieron enfrentarse contra tal limitación, el evitar decididamente volviere a encontrarse el poder en un solo individuo, sin embargo, cuando con posterioridad se encontraban frente al mundo, se percataban que no se podría continuar su muy personal modo de gobernar si no se hacía a través de una misma persona que tuviese las mismas inclinaciones, de esta forma fue que Madero quien tuvo como eslogan "el resaltar la libertad ya que es el supremo valor político-social y el principio de Sufragio Efectivo -no Reelección-"; en la práctica dejó a un lado las reformas sociales.

#### Madero

El programa maderista está reflejado, sintéticamente en la dedicatoria de su obra esencial *La sucesión presidencial en 1910*, este volumen brinda a "los héroes que con sangre conquistaron la independencia de nuestra patria, y que enseñaron a los mexicanos cómo debían trabajar, todos unidos, siguiendo el grandioso principio de fraternidad, para obtener por medio de la libertad, la realización del magnífico ideal democrático de la igualdad ante la ley."<sup>28</sup>

La revolución de Madero comenzaría con metas muy limitadas y no representativas y para la gran mayoría nacional.

La sucesión maderista que se instaló en el poder gubernamental, no alcanzó a organizar una fuerza central con suficiente consenso, esto debido a que su Gabinete estaba constituido por personas calificadas como porfiristas, lo que fomentó más el descontento, la disidencia y el recelo que ya se encontraba latente en algunos generales de distintas fracciones.

---

<sup>28</sup> Turner, F. C., *La dinámica del nacionalismo mexicano*, pág. 160.

Esta condición favoreció el desarrollo de una clara efervescencia social donde las perspectivas definidas de un modelo clave para la transición revolucionaria. Por otro lado, la carencia de un ejército que brindara el apoyo logístico necesario volvía más vulnerable la posición de Madero. No obstante, el fracaso de un intento de esta índole junto con el recrudecimiento de la dictadura huertista que acaparó el Poder oficial, fueron factores claves en el origen de una expectativa por adquirir el poder desde posiciones de fuerzas regionales.

### **Venustiano Carranza**

A pesar del asesinato de Madero en 1913, y la imposición de Huerta, retomó el viejo sistema dictatorial, opresivo y anquilosado del porfirismo, y estaba limitado en la movilidad social y política, asimismo restringía las relaciones de producción, por haber mantenido una estructura cerrada a todo tipo de cambio.

La espontánea unidad revolucionaria motivada por el asesinato de Madero fue aprovechada por el entonces gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, quien se destacó como líder contra la usurpación ilegal de Huerta. Con la ayuda del ejército de su Estado y con el apoyo decisivo de los caudillos regionales, logró organizar una resistencia para destituir a Huerta del poder.

El triunfo convirtió a Carranza en líder de la legalidad y de una posible cohesión.

El poco carácter de efectividad que ejercieron las instituciones ante el momento de la usurpación huertista, reforzó entre los grupos que habían simpatizado con Madero y con el líder de la espontánea unidad revolucionaria, el anhelo de realizar un orden legal. El llamado al "constitucionalismo" surgió de Carranza que comenzó a sentir el peligro de la disgregación y, en respuesta, el constitucionalismo podría llegar a ser la fuerza de cohesión entre los distintos grupos que se encontraban divididos.

Carranza con miras hacia una intervención a nivel nacional comienza a transformarse en un nuevo tipo de líder político que posteriormente se desarrollaría en el surgimiento de Obregón y Calles.

A medida que se estabilizaba paulatinamente el orden y se apoyaba la nueva Constitución Federal, se superaron algunos rasgos característicos del poder caudillista, tal y como fue el principio de la rotación y de la no reelección, que se tradujo en la aceptación de un poder limitado a un solo periodo. La excesiva admiración del hombre fuerte como valor absoluto o cualidad de asombro dejó de constituir una característica de ostentación. Al lado de estas imágenes comenzó a necesitar cierta pericia personal, de igual manera comenzó a requerirse de la destreza retórica y en el conocimiento práctico, así se fue sustituyendo la función de la hombría o de la fuerza bruta como medio de afianzamiento del poder.

Carranza al defender el poder oficial en términos legales de la constitución, lo legitima ante las exigencias de los diversos grupos sociales que otrora hubiesen sido rebatidos a cualquier caudillo. De modo acorde buscó el otorgar al Poder oficial un carácter independiente de las fuerzas populares, lo que había sido el pilar de la victoria revolucionaria. El objetivo de Carranza a través del constitucionalismo se define en tres etapas. La primera, es el intento de acabar con las fuerzas fraccionadas que debilitaban el poder, la segunda era el deseo de ampliar e incrementar las alianzas de los grupos militares y de los grupos sociales privilegiados. La tercera, lograr un robustecimiento en la autoridad central.

Durante 1914 Carranza promulgó diversas iniciativas tendientes a proteger los intereses agraristas y obreros, tal y como apareció el 6 de enero del mismo año su renombrada Ley Agrarista, con semejante atención tuvieron los decretos del mismo año en favor de los obreros, a su vez se crearon como contrapeso los llamados "batallones rojos" como aliados de la pacificación y neutralización de las fuerzas campesinas. La movilización obrera se efectuó con ayuda del general Obregón, su organización permitió combatir a los caudillos que no se encontraban alineados. Dentro de la tendencia constitucionalista, Obregón representó una línea liberal progresista, razón por la cual se le encomendó la alianza entre Carranza y los obreros organizados en la "Casa del Obrero Mundial".

Ciertamente los cambios que se venían gestando tuvieron más impacto como cuando en enero de 1916 se disolvieron por orden de Carranza los "batallones rojos" y se clausuró el diario "El Ariete" del Distrito Federal, y en septiembre del mismo año se cerró la "Casa del Obrero Mundial".

Carranza se justificó diciendo que "...La autoridad hizo saber a la clase obrera que si bien la Revolución había tenido como uno de sus principales fines la destrucción de la tiranía capitalista, no había de permitir que se levantase otra tan perjudicial como para el bien de la República, como sería la tiranía de los trabajadores..."<sup>29</sup>

El gobierno desconoció el derecho de huelga, y las que llegaron a realizarse como la que levantaron los trabajadores de la Compañía Refinadora Pierce Oil Corporation, la de los electricistas y de los maestros en la ciudad de México, fueron reprimidas violentamente con intervención del ejército federal. Carranza al percatarse que era indispensable conciliar intereses olvidados, convoca en 1918 a un congreso obrero para confederar a los diferentes sindicatos dentro de una organización central. Así nace la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), con siete mil agremiados, todo esto respecto al sector obrero y por parte del sector campesino, en todos los años de gestión de Carranza éste tan solo repartió 172 997 ha de tierra, sin tocar las grandes haciendas latifundistas, aunque aceptó una enmienda constitucional que señalaba la expropiación por utilidad

---

<sup>29</sup> Silva Herzog, J., *Breve historia de la Revolución Mexicana*, vol. 1, pág. 248.

pública mediante previa indemnización (Artículo 27), y al encontrarse el Estado mexicano sin recursos el precepto carecía de utilización.

Al final de su régimen llegó a sentirse lo bastante seguro como para convocar elecciones nacionales en la sucesión presidencial, con la intención de imponer a un sucesor a quien tendría plena confianza, en razón de que continuaría con estilo de gobernar. Pero la elección en forma autoritaria del candidato a la presidencia motivó la aparición de muchas rivalidades internas, lo que hizo sucumbir su autoridad y propiciar el derrumbe de su propio modelo, además de la muy grave escisión dentro de la conducción política del país y que le costó la vida.

Curiosamente, en el transcurso de su intervención se rehusó constantemente a aceptar rango militar alguno, sin embargo, para la organización y dirección del ejército había comisionado al general Obregón.

Su propósito era instrumentar el apoyo del organismo militar al régimen oficial. Pero este apoyo nunca fue incondicional y al intentar someter a los militares a una dominación civil, el ejército se retiró.

El contrincante mayor de Carranza y del ingeniero Bonilla, su candidato presidencial, fue el general Obregón, ya que no sólo representaba a la fuerza militar sino que contaba con el apoyo popular, por la postura liberal y progresista que tuvo durante la elaboración del contenido constitucional.

Al finalizar el régimen carrancista, el único caudillo capaz de ofrecer cierta unidad en torno a una persona en las elecciones presidenciales fue Obregón, tanto por sus vínculos con el ejército como por el reconocimiento a su postura liberal progresista. Pese a ello, en el momento de la elección del candidato, Obregón no fue el elegido oficial. El protegido de Carranza resultó ser el ingeniero Bonilla, con lo que se evidenció el deseo de Carranza de prolongar su influencia a través de un candidato sumiso y dependiente de su apoyo y de su orientación supervisada para mantenerse en el poder.

Obregón al verse relegado por Carranza se distanció de él en una franca rebeldía y se autopostuló candidato independiente en las elecciones presidenciales.

Rompiendo con Carranza, Obregón absorbió el apoyo popular y del ejército, logrando un respaldo superior al que podría alcanzar el ingeniero Bonilla mediante su prestigio civil.

Obregón parecía estar a tal grado convencido de sus cualidades carismáticas y del respeto que éstas acarrearían por la particular tradición sociocultural en los sectores populares, que no necesitaba respaldar su acción en un programa axiomático para orientar su obra.

En sus discursos quiso proyectar la imagen de omnipotencia absoluta con base en la fuerza que sintió poseer. "Lo que México necesita es una mano de hierro... si se tiene confianza en mí salen sobrando los programas políticos."<sup>30</sup>

## Obregón

Después de su elección formal al puesto Ejecutivo, Obregón pidió, curiosamente, la no ratificación de su grado militar porque deseaba presentarse como presidente civil de la República.

Como primera medida de su intervención puso en práctica algunas reformas sociales encaminadas hacia el acaparamiento del respaldo popular. Inició el reparto de tierras bajo un ritmo bastante más acelerado de lo que fue la distribución agraria hasta entonces.<sup>31</sup> Al mismo tiempo ejerció una política de acercamiento con los líderes obreros de la CROM, Luis N. Morones y algunos de sus colaboradores, con puestos ministeriales.

La protección que había recibido tanto de los sectores populares como del ejército durante su campaña electoral, fueron decisivos en su ascenso político. Posteriormente, la movilización del apoyo de la CROM y del Partido Laborista, junto con el resguardo de los líderes agraristas, resultaron básicos en el sometimiento del ejército a nivel institucional. Esta experiencia le abrió el camino hacia la utilización de diversos factores reales de poder, para manipular sus fuerzas de acuerdo con las necesidades de equilibrio.

De algún modo Obregón instituyó, con mayor amplitud, el arbitraje del presidente o del Estado dentro de las reglas del juego político en la solución de los conflictos según la concepción de Obregón, "...el mejor gobernante será aquel que encuentre el camino de equilibrio entre estos dos factores (obrero-patronal) para que sobre un plano de equidad encuentre las ventajas que ambos deben obtener."<sup>32</sup>

Frente al sector obrero, Obregón se mantuvo como el decidido defensor del Artículo 123 constitucional y de las organizaciones sindicales. No obstante, reiteró continuamente su amparo al incipiente sector empresarial, de quien decía que para que siguiera adelante con su actitud emprendedora "...daremos garantías a todos los hombres de empresa, a todos los hombres que quieren cooperar con su capital al desarrollo de las riquezas nacionales, para que éstos obtengan la utilidad que les corresponde..."<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Molina Enríquez, R., *La caída de Don Venustiano Carranza en 1920*, Boletín Informativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, núm. 58, pág. 4.

<sup>31</sup> En el régimen de Obregón se repartieron 1 557 983 ha, casi diez veces más de lo que fue el reparto carrancista. Véase *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, pág. 160.

<sup>32</sup> *Discursos del general Alvaro Obregón*, pág. 70.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pág. 392.

Obregón demostró continuamente una actitud decididamente anticlerical. Durante la etapa de control, que ejerció en la ciudad de México en 1915, "exigió a la Iglesia el pago de 500 000 pesos, para aliviar los sufrimientos de los pobres". Posteriormente, expulsó a todos los clérigos extranjeros del país y encarceló al vicario general<sup>34</sup> por considerar sus actividades adversas al movimiento revolucionario.

Ya en el momento de su gestión presidencial, Obregón trató de combatir a la Iglesia por el lado de las disposiciones constitucionales y por el lado del incremento nacionalista. En el Artículo 3o. se proscribió la intervención de la Iglesia en la instrucción primaria y media, y este precepto fue reforzado por medio de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP). El sistema educativo se estructuró, por indicaciones de Obregón, en torno a un nacionalismo ideológico como fuente doctrinaria para la socialización juvenil. Es decir, el nacionalismo conformó la base de la competencia con el clericalismo ideológico de la Iglesia.

Por otro lado, Obregón enfatizó la creación de organismos civiles en el contexto nacional: partidos políticos, organizaciones sindicales, campesinas y patronales. Estimuló la actividad de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria.

Utilizó, además, las relaciones del sector económicamente privilegiado para promover el reconocimiento estadounidense de la legalidad del poder revolucionario.<sup>35</sup>

La resonancia inmediata de la tónica obregonista podría sin duda alguna considerarse positiva. La competencia entre los futuros modelos nacionales de conducción y en la lucha por la sucesión presidencial entre Adolfo Huerta y Plutarco Elías Calles al final del régimen, tuvo que llevarse a cabo en términos de mayores ofrecimientos sociales y no en función de carismas militares o personales.

Después de 1923, el juego político se centró definitivamente en la sucesión presidencial y el jugador más sobresaliente no fue otro que el político Plutarco Elías Calles. Internamente había manifestado tanto su lealtad al sistema político vigente, como a su capacidad directiva.

Una vez en el poder, Calles comenzó a distanciarse de ciertos rasgos obregonistas por cuestiones personales y presentó diferencias sutiles, encaminadas hacia la superación de los vicios que implicó el poder carismático de Obregón.

---

<sup>34</sup> Turner, F. C., *op. cit.*, pág. 179. En una entrevista que concedió a *The Mexican Herald*, manifestó "que nada bueno podía esperarse de la maldita organización clerical, que había estado conchabada con Porfirio Díaz y con Huerta y profanando la memoria de Hidalgo, Morelo y Juárez".

<sup>35</sup> Estados Unidos reconoció al gobierno de Obregón, apenas en 1923, después de la firma de los Tratados de Bucareli.

A diferencia de Obregón, Calles no contaba con el carisma militar; conviene recordar lo que Obregón decía respecto a su propia fuerza; "Yo me proclamé como candidato a la Presidencia de la República de mis propias pistolas, sin compromisos de partidos ni ofrecimientos previos de un programa. Mis antecedentes de soldado de la Revolución son suficiente garantías de que sabré procurar el bienestar del pueblo y la felicidad de la Patria. El que quiera que me siga."<sup>36</sup>

A pesar de ello, Calles sí se distinguió de sus antecesores tanto por los medios que utilizó como por las variantes que introdujo en el desempeño político. En primer término, se contempla que sus medios para la organización y estructuración de la unificación, fueron primordialmente políticos. El deseado control sobre las fuerzas sociales o militares encontró su solución al incorporarlas y organizarlas dentro de parámetros oficiales.

Las concesiones económicas al sector obrero, la defensa de sus derechos sindicales, la creación de la Junta de Conciliación y Arbitraje y el establecimiento del primer contrato colectivo en la industria textil, realizados durante la intervención callista, señalan algunas mejoras obreras a cambio de un sometimiento político. Es decir, la reivindicación económica constituye la prebenda en la organización de la fuerza laboral, para evitar los choques entre el capital y el trabajo.

Calles vislumbró la creación de los mecanismos bancarios particularmente los del Banco de México, concebido como un banco central para estabilizar el sistema de créditos, y aceleró la institucionalización de los parámetros en el renglón económico y financiero.

Durante su intervención ejecutiva realizó esfuerzos reales por llevar a cabo cierta planeación de la agricultura que estructuralmente fuera más moderna. Una muestra de ello fue la organización de la Comisión Nacional Agraria, de los Bancos Ejidal, Central Regional, del Banco de Crédito, de la Comisión Nacional de Irrigación, misma que a la postre se convertiría en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), y de los bancos refaccionarios. Todos estos organismos muestran un espíritu altamente pragmático en la planeación por parte de su gobierno.

El nacionalismo en función de los problemas interiores, se manifestó por la extensión de la educación popular. En 1927 se comenzó una extensiva promoción para organizar escuelas controladas por el gobierno, con el objeto de lograr una mayor preparación y conciencia de la población, para liberarla del control e influencia clericales de la Iglesia. Por otro lado, se reforzó la abdicación de las leyes anticlericales de la Constitución como el reto a los curas extranjeros, la clausura de las escuelas religiosas y el decreto por el que se exigía a los curas la inscripción en el Registro Civil, con el objeto de que sus actividades políticas pudieran ser debidamente controladas. Ambas medidas tenían la

---

<sup>36</sup> Bazant, J., "Tres revoluciones mexicanas", en el libro de Cuthberto Días Gómez, *México, sus necesidades, sus recursos*, pág. 40.

función de robustecer la posición del Estado frente a la Iglesia que aún no quería dejar de tener influencia con el pueblo.

Durante el combate con la Iglesia, Calles señaló: "...cuando lleguemos en México a un estado de conciencia colectiva, resultado de la educación de las masas no habrá inconveniente... de permitir actos de naturaleza religiosa fuera de los templos..."<sup>37</sup> El fomento nacionalista a través de la educación debía facilitar el camino para lograr la idea de la integración nacional y la aceptación paulatina de una sola autoridad central. En ese momento el movimiento cristero se encontraba en todo su apogeo, luchando contra el régimen por las medidas anticlericales, lo que subrayó la necesidad de un intento institucionalizador y justificó la utilización del nacionalismo ideológico al lado de las metas revolucionarias, como arma frente al pluralismo fragmentado de la realidad interna. En el último año del gobierno callista no sólo se enfatizó la organización de las corporaciones civiles -patronales y laborales- sino también del ejército, al comprometer cada vez más a los militares con la defensa de la estabilidad nacional. Finalmente, el proceso culminó con la idea callista de crear un partido nacional como sustento y salvación principal para la interacción política en el futuro: "...he meditado sobre la necesidad de crear un organismo de carácter político, en el cual se fusionen todos los elementos revolucionarios que sinceramente deseen el cumplimiento de un programa y el ejercicio de la democracia. Durante más de 15 años, hemos debatido, los revolucionarios, en luchas estériles por encontrar la fórmula para resolver los problemas... yo creo que la organización de un partido de carácter nacional servirá para constituir un frente... Se lograría a la vez encauzar las ambiciones de nuestros políticos disciplinándolos al programa que de antemano se aprobará."<sup>38</sup>

Su idea contribuyó más que cualquiera otra a la estabilidad política del país y al mantenimiento de la hegemonía de la familia revolucionaria en el poder. Las intenciones y metas que se manifestaron durante la intervención de Calles, fueron incorporadas por los gobiernos del Maximato.

## EL MAXIMATO

Emilio Portes Gil

Ante la eliminación física de Obregón, sucesor legal de Calles en 1928, el país se halló en una situación política crítica, misma que obligó a Calles a tomar disposiciones de conciliación respecto a los obregonistas, a través de concesiones a los opositores para mantener incólume su propia posición hegemónica dentro del poder. Estas concesiones

<sup>37</sup> Palacios, G., *La idea oficial de la "Revolución Mexicana"*, pág. 105.

<sup>38</sup> Citado por Emilio Portes Gil, *Quince años de política mexicana*, págs. 213-214.

implicaron, con la incorporación simultánea de los intereses obregonistas, el equilibrio de la fuerza de los antiobregonistas.

La incorporación de Portes Gil, uno de los principales adeptos de Obregón, primero, al equipo cercano a Calles como secretario de Gobernación después del asesinato y más tarde como presidente provisional de la República, constituyó un gesto de conciliación ante el grupo obregonista para calmar su descontento.

En calidad de secretario de Gobernación, Portes Gil presidió el Congreso Obrero-Patronal, expidiendo un proyecto de Ley de Trabajo conocido como el Código Portes Gil, lo que trajo consigo un amplio reconocimiento con el sector obrero.

Portes Gil definía las metas de su intervención en los siguientes términos: "...aspiro simplemente a consolidar y avanzar todo lo posible las conquistas que podemos ufanarnos".<sup>39</sup> No hace falta subrayar la semejanza de estas declaraciones con las de Calles al finalizar su gobierno.

Un obstáculo importante en su unificación fue que los presidentes de la República toleraron, o mantuvieron, la existencia de grupos armados al margen del ejército federal, mostrando la desconfianza mutua entre el presidente y el ejército. El general Cedillo había conservado 10 000 hombres armados que el presidente Calles le había autorizado para combatir a los cristeros. También Portes Gil, desde que era gobernador de Tamaulipas, tenía a su disposición 15 000 hombres armados.<sup>40</sup>

La organización del PNR que comenzó a coaligar las dispersas fuerzas revolucionarias en un organismo institucional permitió a Portes Gil combatir a las fuerzas opositoras del régimen y a los elementos subversivos, tanto a los demasiado radicales como a los que estaban identificados dentro de la opinión pública con una imagen excesivamente conservadora y corrupta: tal fue el caso de Morones y del Grupo Acción de la CROM.

La fundación del PNR en 1929 marca sin duda el comienzo de una nueva etapa política. El Partido constituye el sostén primordial del sistema, el mecanismo aglutinante para la participación legitimada y, por mucho tiempo, el canal decisivo en el ascenso político. Muchos de los presidentes del Partido, Manuel Pérez Treviño, Lázaro Cárdenas, Heriberto Jara, Rafael Pascaño Gamboa, Rodolfo Sánchez Taboada, Corona del Rosal y otros, pasaron posteriormente a formar parte del Poder Ejecutivo y, viceversa, de éste al Poder del Partido, como sucedió con el mismo Portes Gil.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Palacios, G., *op. cit.*, pág. 156.

<sup>40</sup> Wilkie, J.W. y E. Monzón de Wilkie, México visto en el siglo XX, entrevistas de historia oral, pág. 514.

<sup>41</sup> Después de su presidencia interina del Poder Ejecutivo, Portes Gil fue dos veces presidente del Partido; del 22 de abril al 15 de octubre de 1930, y del 15 de junio de 1935 al 20 de agosto de 1936.

El radicalismo antirreligioso vigente durante la intervención ejecutiva de Calles fue matizado con la actitud conciliadora de Portes Gil. El presidente interino declaró que el registro de los sacerdotes ordenado por la ley, no significaba que el gobierno pudiera registrar a quienes no nombran sus superiores jerárquicos; que la prohibición de impartir enseñanza religiosa en escuelas públicas y privadas no impide que dicha enseñanza pueda ser impartida en los templos, y que los miembros de cualquier iglesia en ejercicio del derecho de petición podían pedir reforma, derogación o expedición de cualquier ley.<sup>42</sup> En realidad, no promulgó modificación alguna, porque todo quedó en forma de promesa hablada, sin embargo, la nueva actitud tuvo la virtud de tranquilizar a la jerarquía eclesiástica. El arzobispo Ruiz y Flores después de las pláticas con Portes Gil declaró que el clero reanudaría sus servicios religiosos de acuerdo con las leyes vigentes.<sup>43</sup>

Frente a los turbulentos estudiantes universitarios del Distrito Federal, Portes Gil optó por entregarles una autonomía que ellos no habían solicitado, pero el gesto de mayor benevolencia respecto a sus demandas fue el precio a su pacificación. El otorgamiento de la autonomía universitaria constituyó a partir de entonces una nueva bandera revolucionaria. Al finalizar la etapa interina, el sucesor de Portes Gil resultó ser Ortiz Rubio y no el antiguo obregonista Aarón Saénz, como se había insinuado durante el conflicto con los obregonistas. El general Saénz pese a su respaldo obregonista y militar no había logrado congraciarse con el sector industrial de Monterrey. Esto le restó fuerza y Calles lo aprovechó para apoyar a Pascual Ortíz Rubio. Su poca popularidad entre las masas sociales y su escaso conocimiento en las cuestiones políticas internas, lo hicieron más atractivo para Calles.

Ortiz Rubio, consciente o no de sus limitaciones, aceptó el ofrecimiento del apoyo callista y se apresuró a desempeñar la función para la cual fue elegido. En su primer mensaje ante el Congreso de la Unión prometió realizar el programa aprobado por el PNR: "El Estado promoverá, a partir de las obras de aprovechamiento nacional, de uso público o servicio colectivo, la implantación de nuevas técnicas, la modificación de sistemas inadecuados, la creación y el desenvolvimiento de nuevas fuentes de trabajo y producción."<sup>44</sup> Simultáneamente expresó su agradecimiento a Calles por la cooperación que el ex presidente le brindaba en los quehaceres públicos, como en la orientación de los mismos. Pero la excesiva dependencia y el hecho de haber reducido desde su entrada, su propio poder, junto con su imagen, fuerza y capacidad personal de decisión, le causó el desprestigio en la opinión pública.

Un grave error de su política consistió en desconocer la importancia de la reforma agraria como medida, aunque fuera de transacción y conciliación, en donde había descontento y miseria, para obtener el apoyo campesino y no su enemistad. El malestar se extendió no

<sup>42</sup> Zevada, R.J., *Calles, el presidente*, pág. 62.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Palacios, G., *op. cit.*, pág. 217.

solo entre los campesinos, sino también entre los sectores obreros, porque el Gobierno modificó, presionado por los grupos patronales integrados a la COPARMEX, la Ley Federal del Trabajo que había elaborado con anterioridad Portes Gil.<sup>45</sup> La nueva Ley que entró en vigor en 1931 fue pensada en función de atraer capital nacional y extranjero, dejando al margen las demandas obreras.

La deslegitimación de la intervención de Ortiz Rubio se extendió por todas partes, ya que inclusive los sectores económicamente poderosos no podían aprovechar la disposición benévola del gobierno para su desarrollo. La inestabilidad y las irrupciones de las huelgas obreras, unidas a los problemas del campo, impidieron a éstos seguir adelante con las metas de producción. Por otro lado, la deflación económica mundial, a raíz de las crisis de 1929, restringió la inversión extranjera y la capacidad interna de exportación. El intento de cierta austeridad para balancear el gobierno federal no dio resultados o grandes posibilidades al Gobierno frente al descontento y malestar interno.

La amplia resistencia a Ortiz Rubio fue de tal modo peligrosa, que eliminó toda posibilidad para su permanencia en el poder. Sus vínculos con Calles no llenaron en esos momentos los requisitos necesarios para legitimar el poder en su conducción. Ortiz Rubio nunca demostró en su gestión tener ninguna de esas cualidades para legitimar su poder, por lo que se explica su fracaso en el liderazgo nacional.

Para completar el sexenio presidencial, se eligió, aunque por unanimidad pero básicamente por el visto bueno de Calles, al general Abelardo Rodríguez, poseedor de un amplio prestigio militar, político y económico dentro del círculo dirigente.<sup>46</sup> Pese a que Rodríguez tuvo ligas muy fuertes con el sector privado por ser él mismo un gran empresario industrial, también había mostrado a lo largo de su participación una actitud flexible y comprensiva respecto a las demandas obreras.

Abelardo Rodríguez tomó como primera medida el establecimiento de un salario mínimo a nivel nacional. Para el aumento del salario, el gobierno se esforzó en conseguir el apoyo del sector privado, procurando convencer al grupo empresarial de la conveniencia del mismo. El aumento debería extender la capacidad de consumo entre los trabajadores y tener como consecuencia cierta ampliación en el mercado interno. Otra medida del gobierno de Rodríguez consistió en cambiar la política hacendaria del país, orientada a estabilizar la moneda y la extensión de los préstamos a la industria nacional para aumentar las exportaciones y reducir las importaciones. La reforma fiscal a la vez que

<sup>45</sup> *Los presidentes de México ante la Nación*, t. III, pág. 1037.

<sup>46</sup> La participación militar de Rodríguez data de 1913 cuando se incorpora al Ejército Constitucionalista; en 1920 fue jefe de las bases militares en los estados de Sinaloa y Nayarit. A nivel del alto mando político se incorpora en 1923 como gobernador del Territorio Norte de Baja California y en 1931 colabora como secretario de Guerra y Marina y poco después se le nombró secretario de Industria, Comercio y Trabajo, puesto desde el cual promovió algunas industrias nuevas. Véase a Manuel García Purón, *México y sus gobernantes*, págs. 238-239.

comercio y la industria, implicó una mayor intervención del Estado en la construcción de la infraestructura,<sup>47</sup> encaminada a fortalecer la postura de negociación del Estado frente al sector privado.

Durante la intervención de Rodríguez, dice James W. Wilkie,<sup>48</sup> se manifestó cierta influencia de la atmósfera nuevo trato (New-Deal) de Roosevelt, en el cual estuvo la concepción del Estado como regulador de la economía, de la modernización del desarrollo y de la función social, que debería mostrarse en su orientación. Este nuevo enfoque cuajó durante el Gobierno de Rodríguez con la promulgación de la ley que ampliaba el periodo presidencial a seis años y con la formación de un Plan Sexenal en el seno del PNR que fijara los parámetros de la intervención estatal para la administración siguiente.

El periodo del Maximato que incluía tres distintos liderazgos en el poder, finalizó sin lograr la contención del malestar latente o manifiesto entre los sectores mayoritarios. La división de la etapa en tres gobiernos diferentes impidió el alcance de realizaciones sociales importantes. Portes Gil se había enfrentado a una crisis política, Ortiz Rubio a una crisis más bien económica con implicaciones políticas y sociales y Abelardo Rodríguez a una crisis de desconfianza general.

### Lázaro Cárdenas

Tras la situación de descontento y de incertidumbre que existía al final del Maximato. La mirada estaba puesta con no pocas expectativas, en la nueva orientación de la conducción política. La elaboración del Plan constituyó un elemento tranquilizador, faltaba reforzarlo con la elección de un candidato prototípico de los deseos mayoritarios. El candidato que ofrecía estas características de mediación, a tono con la nueva versión oficial, fue Lázaro Cárdenas. Su historial personal contaba con las cualidades suficientes que se necesitaban en el momento.

Cárdenas sirvió al ejército revolucionario bajo las órdenes de Calles; a los 32 años de edad ascendió a general y a los 33 ocupó la gubernatura de su estado natal, Michoacán. Durante su gestión como gobernador inició un programa de reivindicación del sector rural, parceló la hacienda "La Guaracha", formó un frente único de obreros, campesinos y estudiantes e impulsó la educación popular. Estas disposiciones le permitieron entablar una estrecha comunicación con las masas mayoritarias de Michoacán.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> El gobierno de Rodríguez construyó las carreteras de Laredo a México, México a Teotihuacán y la de Morelia a Guadalajara.

<sup>48</sup> Citado por Guillermo Palacios, *op. cit.*, pág. 239.

<sup>49</sup> Medin, Tzvi, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, pág. 53.

A los 53 años ocupó el puesto de presidente del PNR; a los 36 el de secretario de Gobernación y a los 38 el de secretario de Guerra.<sup>50</sup> Pese a los importantes puestos que había ocupado, se mostró siempre discreto en su poder. Siendo presidente del PNR concilió los intereses de los "rojos", dada la política que había desarrollado como gobernador del estado de Michoacán, y los de los "blancos" porque era conocida la lealtad de Cárdenas para con Calles. Sobre todo, "evitó" que continuaran las disputas entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.<sup>51</sup>

El estilo particular de su gira electoral, sin precedentes hasta ese momento, consistió en el contacto amplio y directo con las masas populares y se convirtió en una pauta de referencia para las futuras campañas presidenciales.

El tipo de reclutamiento que Cárdenas realizó es que éste debía cumplir frente a los forzados objetivos de equilibrio, conciliación y consolidación. Por un lado, integró a personas como Juan de Dios Bojórquez, Tomás Garrido Canabal y Rodolfo Elías Calles, relacionados por sus identificaciones individuales con el ala conservadora del PNR y con el ex presidente Calles. Mientras que por otro lado, incorporó colaboradores considerados representativos del ala liberal izquierdista y de su confianza personal como Francisco J. Múgica y Narciso Bassols; además integró a Portes Gil, que representaba una posición de centro entre las dos tendencias revolucionarias.<sup>52</sup>

En el transcurso del primer año de su gestión, Cárdenas procuró fortalecer tanto su imagen popular, como conseguir el apoyo de las masas campesinas y obreras. Giró la orden de que diariamente se destinara un tiempo preciso para escuchar las quejas, ofensas y necesidades de cualquier ciudadano, subrayando el acceso y el derecho de cada quien a informar al presidente de la República por teléfono o telégrafo, acerca de sus deseos o agravios, libre de todo costo.<sup>53</sup>

Así por las necesidades de crear una nueva semblanza e inspirar confianza en los estratos más bajos, en términos de sobriedad y equitatividad personal, Cárdenas decidió no vivir más en el Castillo de Chapultepec.<sup>54</sup> El Castillo, como residencia presidencial, ponía simbólicamente al presidente fuera del alcance popular, imagen elitista que en este momento se trató de combatir. La medida de cerrar los centros y casinos de juego y el transformarlos en hospitales y escuelas públicas<sup>55</sup> tuvo la simpatía de las masas.

<sup>50</sup> González Navarro, M., *La Confederación Nacional Campesina*, pág. 98.

<sup>51</sup> Hansen, R.D., *La política del desarrollo mexicano*, pág. 23.

<sup>52</sup> Cárdenas, L., *Obras, I Apuntes 1913-1940*, t. I, pág. 306.

<sup>53</sup> Townsend, W.C., *Lázaro Cárdenas. Demócrata mexicano*, pág. 101.

<sup>54</sup> Desde entonces, "Los Pinos" se convierte en la residencia oficial de los presidentes. Una residencia más modesta en comparación con el Castillo de Chapultepec.

<sup>55</sup> Cárdenas, L., *Obras, I Apuntes 1933-1940*, pág. 311.

Cabe recalcar que los políticos comenzaban a sentirse desplazados por la acción cardenista por lo que iniciaron la batalla, empezando por Calles quien acusó públicamente, a través de una entrevista concedida a un grupo de senadores, el camino errante del presidente en funciones.<sup>56</sup> La crítica abierta de Calles rompió la larga tradición de una política tras bambalinas. En realidad surgió como un recurso para recobrar la fuerza que se sentía perdida.

El esfuerzo cardenista de control y consolidación no se agotó con la organización popular o con la depuración del Gabinete y del Poder Legislativo. También respecto al interior del Poder Judicial, el Ejecutivo mostró el deseo de ejercer un control mayor. La incorporación de una nueva facultad presidencial de nombrar los ministros para la Suprema Corte y magistrados al Tribunal Superior, suprimió la inamovilidad de la cual gozaba el Poder Judicial hasta 1934.<sup>57</sup> Al suprimir su inamovilidad éste dejó de ser un poder independiente del Ejecutivo para impartir justicia.

La situación del Poder Legislativo fue distinta, éste estaba subordinado al Ejecutivo desde la intervención obregonista.<sup>58</sup> Sin embargo, por lo general, la elección del presidente de la República no coincide con la renovación de la Cámara de Diputados y Senadores, por lo cual el presidente colabora en sus primeros tres años de Gobierno con una legislatura de origen en el gobierno anterior. En el inicio del cardenismo esta situación presentó ciertas complicaciones al Ejecutivo, debido a que muchos senadores y diputados estaban del lado de Calles y por consiguiente obstaculizaban las iniciativas del presidente. No obstante, durante el conflicto con Calles, la depuración alcanzó al Poder Legislativo. Los elementos disidentes de las Cámaras, como se había señalado, fueron sustituidos o sometidos al control del presidente.<sup>59</sup>

El proceso de la consolidación culminó con la preponderancia del Ejecutivo. El presidencialismo quedó enriquecido con una definitiva institucionalización de su poder y con una jerarquización superior frente a los demás poderes del Estado. Es decir, se había dado el paso del caudillismo a la institucionalización controlada por un Jefe Máximo y el del Maximato a una nueva institución; el **presidencialismo**, cuyo representante fundamental es el jefe del Poder Ejecutivo. La política económica de Cárdenas se orientó, desde el comienzo de su intervención ejecutiva, hacia una abierta confrontación con el imperialismo exterior.

La Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936 sirvió para llevar a la práctica las restricciones a las empresas extranjeras en el país. El Decreto del 5 de julio de 1937

<sup>56</sup> La entrevista fue publicada en *La Prensa Nacional* el 12 de junio de 1935, bajo el título "El general Calles señalando rumbos", con una introducción de Ezequiel Padilla.

<sup>57</sup> Medin., T., *op. cit.*, pág. 111, Apend., Archivo General de la Nación 1 bis, exp. 545, 2-6.

<sup>58</sup> González Casanova, P., *La democracia en México*, págs. 16-17.

<sup>59</sup> Lerner de Sheinbaum, B. y S. Ralsky de Cimet, *El poder de los presidentes, alcances y perspectivas*, pág. 124.

transfirió a la propiedad de la Nación, la totalidad de las acciones ferroviarias que pertenecían a empresas privadas extranjeras. La transferencia de los derechos petroleros al dominio nacional, apareció en el Decreto de Expropiación en marzo de 1938.<sup>60</sup> Incluso la Reforma Agraria del régimen intentaba lesionar mucho más de los intereses extranjeros que contaban con grandes extensiones de tierras en el Valle del Yaqui y en los estados del Norte.

Después de la expropiación, la política externa del país en vez de ser de condena a los países "agresores", en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, se interrumpió. En lugar de ésta apareció un franco "coqueteo" y cierta colaboración con los mismos.<sup>61</sup> Señala que la Embajada Alemana en México apoyó la política de expropiación con miras a tener un posible acceso al petróleo mexicano, con abastecimiento para la guerra. Cárdenas respondió al apoyo con la venta de petróleo a Alemania y a los países del Eje. México se hallaba sujeto a grandes presiones por parte de las compañías expropiadas, debido a ello, desvió su postura de condena y se decidió no sólo a vender su petróleo a los países agresores del eje, Alemania, Italia y Japón, sino se mantuvo callado frente a la invasión alemana a los territorios de Europa Oriental y Occidental.

En el año de 1935 el Arzobispo Pascual Díaz declaró que lo que interesaba a la Iglesia "es el derecho de ejercer sumisión espiritual".<sup>62</sup> Al dejar la Iglesia sus pretensiones de practicar un poder temporal y desempeñar una influencia secular, demostró con ello el reconocimiento y su aceptación al poder del Estado mexicano.

En 1936 declaró Cárdenas que no debía existir propaganda antirreligiosa en las escuelas.<sup>63</sup> Por otro lado suprimió la Ley que prohibía la circulación de la literatura religiosa por correo.<sup>64</sup>

En su planteamiento teórico se había incorporado una excesiva cantidad de conceptos ambiguos y mal definidos: obligatoria, gratuita, vitalista, progresiva, científica, desfanatizante, cooperativista, emancipadora y nacionalista.<sup>65</sup> La confusión y desorientación al respecto fue tal, que ni los profesores ni la propia Secretaría de Educación supieron qué hacer con la educación socialista.

---

<sup>60</sup> González Aguayo, L., *La nacionalización de bienes extranjeros en América Latina*, págs. 136-145.

<sup>61</sup> Meyer, L., *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero*, pág. 239.

<sup>62</sup> Turner, F.C., *op. cit.*, pág. 183.

<sup>63</sup> Townsend, W.C., *op. cit.*, pág. 135.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pág. 181.

<sup>65</sup> Mena, L., *La escuela socialista, su desorientación y fracaso*, y Vázquez de Knaut, J., "Confusiones y acuerdos de la educación cardenista", *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, núm. 5.

## Manuel Ávila Camacho

El ambiente combativo durante el sexenio, sobre todo en relación con la reforma agraria, nacionalización de ferrocarriles y expropiación, desequilibró en parte la estabilidad y en cierto sentido disminuyó el crecimiento económico. La colaboración de grupos patronales con el gobierno quedó suspendida porque éstos deseaban una armónica solución entre el choque de los intereses sectoriales y ciertas garantías de estabilidad para reinvertir sus ganancias y sus capitales acumulados en proyectos de crecimiento económico.

Cabe señalar que fue ilustrativa la opinión de Luis Cabrera, antiguo ideólogo revolucionario y con gran prestigio nacional y a quien no podía tildar de agente de la reacción, quien señaló que los resultados del cardenismo no eran benéficos para el país, en tono y términos semejantes a los que sostuvo respecto al callismo durante el periodo del Maximato. Criticó al cardenismo por su "totalitarismo antidemocrático a causa de la subsistente primacía del partido oficial"; por su "bolchevismo en materia de derechos obreros"; por la "falsificación del espíritu de la reforma agraria, llevada a extremos opuestos a sus naturales objetivos, que no son otros que el fomento a la pequeña propiedad en el campo".<sup>66</sup>

En función de las críticas que se habían venido gestando se explica la elección del general Manuel Ávila Camacho como candidato oficial del PRM y la no elección del general Francisco Múgica, que también fue considerado como posible precandidato.

La designación de Ávila Camacho contó con el apoyo de las grandes centrales del PRM y por supuesto con el visto bueno del presidente Cárdenas. La decisión en favor de Ávila Camacho se hizo tanto por sus características personales como, curiosamente, por su participación, no espectacular, durante el pasado. El desconocimiento público de sus fundamentales identificaciones fue la mayor ventaja para ser elegido candidato oficial. Un candidato libre de estrechos compromisos era una oferta más o menos aceptable para las distintas tendencias del mismo PRM. El adjetivo de "soldado desconocido" constituyó su principal fuerza.

Aunque administrativamente fue Oficial Mayor de la Secretaría de Guerra y Marina, al año siguiente fue promovido a subsecretario y en 1936 a secretario de la misma. En el transcurso de su actividad se había ganado la estimación de ser "hombre sereno, juicioso y un administrador afable y bondadoso, con una hoja de servicios limpia, aunque limitada en la política y de una habilidad excepcional para atraerse la cooperación de la gente que tenía puntos de vista antagónicos."<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Bermúdez, A.J. y O. Véjar Vázquez, *No debes crecer la hierba (el gobierno avilacamachista)*, pág. 73.

<sup>67</sup> El primer contacto con Lázaro Cárdenas fue en 1918 en Michoacán cuando desempeñó la jefatura de la Primera Brigada de Sonora. Participó en la campaña contra los cristeros en 1927. Paulatinamente fue

Según el contenido de las enunciaciones públicas de Ávila Camacho, anticomunista, creyente y simpatizante del catolicismo nacional, podía haberse esperado que el reclutamiento del equipo cercano a nivel ministerial, sería distinto al de su antecesor; las identificaciones ideológicas personales no fueron un obstáculo significativo para la participación política. En el nuevo Gabinete de Ávila Camacho la representación del elenco cardenista fue bastante alta.

De las 18 personas que conformaron su Gabinete, siete, es decir el 39%, perteneció directamente al anterior.<sup>68</sup> La selección del elenco ministerial de Ávila Camacho se llevó a cabo en gran medida, de acuerdo con las reglas del juego establecidas. Por una parte se manifiesta la gratificación respecto a la fracción cardenista que vuelve a reinstalarse en el poder. Por otra parte, aparece también una incorporación ascendente que obedece, más que nada, a la capacidad personal de algunos políticos. Ello se evidenció mediante una concesión al cambio vertical. Políticos como Miguel Alemán y Fernando Manero que tuvieron una participación exitosa durante la campaña electoral de Ávila Camacho, pasaron de un puesto menor a otro de mayor categoría.<sup>69</sup>

En este sentido la movilidad vertical significó el premio no solo al esfuerzo personal, a la solidaridad y a la lealtad que estos individuos expresaron al candidato oficial durante su campaña, sino que se puso a prueba su pericia para la cooperación y conciliación de la opinión pública. Miguel Alemán integró la eficacia organizativa en el apoyo al candidato oficial.

Si el primer tipo de gratificación se otorgó quizá solo por el compromiso que Ávila Camacho tuvo con el grupo cardenista que le ayudó a la presidencia de la República, el segundo tipo de incorporación de igual importancia, obedeció a tal necesidad. Aparte de los méritos individuales que demostraron tener Miguel Alemán y Fernando Manero, representaban corrientes reales de presión e influencia, ambos habían sido exitosos gobernadores, uno del estado de Veracruz y el otro del de Tabasco y Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal. La ratificación en los puestos ejecutivos del equipo cardenista, testimonió la continuidad de la imagen revolucionaria del gobierno. Mientras que la admisión de la movilidad vertical con base en las características personales de mérito y lealtad, debería acentuar el criterio racional en el reparto de los puestos gubernamentales.<sup>70</sup>

---

ascendido hasta alcanzar el grado de general de división. Cfr. García Purrón, M., *op. cit.*, págs. 242-243.

<sup>68</sup> Eduardo Suárez quedó ratificado como secretario de Hacienda; Ignacio García Téllez pasó de la Secretaría de Educación a la de Trabajo; Heriberto Jara pasó de la presidencia del PRM a la Secretaría de Marina; Luis Sánchez Pontón de la Subsecretaría de Hacienda a la Secretaría de Educación.

<sup>69</sup> El primero, siendo jefe de la campaña electoral de Ávila Camacho pasa a ocupar la Secretaría de Gobernación, el segundo, siendo Tesorero del Comité Nacional Pro Ávila Camacho, pasa a ocupar la Secretaría de Salubridad.

<sup>70</sup> Lerner de Sheinbaum, B., *et al.*, *op. cit.*, pág. 165.

La amenaza directa de un golpe militar sucumbió con la actitud pacífica de Almazán. El líder de la oposición se retiró por su propia voluntad, o quizás por indicaciones de arriba, de la política y militancia doméstica. Al incorporar a distinguidos líderes del movimiento almazanista, Fernando de la Fuente y Teófilo Olea y Leyva para la Suprema Corte de Justicia, demostró al Ejecutivo que no consideraba la existencia de enemigo alguno. En el fondo, la entrega de la Suprema Corte en manos de almazanistas, no implicó ningún peligro para Ávila Camacho. Desde el punto de vista de la fuerza política el peso del Poder Ejecutivo estaba y aún está por encima del Poder Judicial y del Legislativo juntos.

El deseo de Ávila Camacho no fue solo proyectar la imagen de la unidad, sino que incorporaba la destreza personal, la técnica y la ciencia. En su reclutamiento de las 18 personas que integraban su Gabinete, 13 contaban con título profesional, cuatro con carrera militar y solo uno no tenía preparación profesional. Lo que manifestaba un creciente civilismo y la consecuente disminución en la intromisión militar.

La diputación, en términos generales, constituyó el tránsito hacia una senaduría o hacia un puesto intermedio en el Ejecutivo estatal y federal. A su vez, una entrega discreta, no espectacular, de los méritos propios a la autoridad superior, permitió movilizar apoyos para un ascenso futuro.

En el transcurso del primer año de su gobierno surgieron tres iniciativas de ley, aprobadas después por el Congreso. La primera disposición fue respecto al ejército, el que, según la nueva disposición, no debía actuar más en la política electoral o militante del Partido. Así, se sacó al sector militar del Partido oficial y del Senado. Ávila dispuso también la inmovilidad del Poder Judicial,<sup>71</sup> medida que debía teóricamente contribuir a la independencia de dicho Poder y a la responsabilización de sus miembros con los intereses de la comunidad más que con el Ejecutivo.

La implantación de la educación socialista en el periodo de Cárdenas produjo violentas luchas ideológicas que contribuían a agudizar las pugnas y divisiones entre los sectores sociales. Debido a esta situación el gobierno de Ávila Camacho se inició con la idea de reorientar la educación; el estímulo a ello se hallaba en el resumen oficial de la misma Secretaría de Educación, publicado en 1940, donde "se hace patente la disminución del hincapié socialista y la moderación en los conceptos empleados".<sup>72</sup>

La actitud conciliatoria estuvo acompañada de un espíritu de indulgencia. En el interjuego político canceló no sólo los destierros sino también los indultos. Tendió siempre a conceder el indulto, incluso a sus opositores.<sup>73</sup> El epíteto a Ávila Camacho de "Presidente Caballero" no fue gratuito, sino el producto generalizado de sus imágenes y

<sup>71</sup> *Excelsior*, 10 y 11 de diciembre de 1940.

<sup>72</sup> Medin, T., *op. cit.*, pág. 180.

<sup>73</sup> Ávila Camacho comenzó en su régimen con la amnistía de los reos políticos.

actitudes. Estos rasgos constituyen una importante vertiente que explica de algún modo la praxis particular en su gestión.

Su gobierno no delegó toda la responsabilidad para el crecimiento económico en el sector privado, sino que contrariamente manifestó que el deseo del Estado era asociarse con el sector empresarial, fomentando más bien la idea de una tarea común en el esfuerzo del progreso. Esta política desarrolla para el futuro la base de la economía mixta entre el Estado y la iniciativa privada.<sup>74</sup>

El proteccionismo al sector privado se extendió en gran medida también al inversionista extranjero. El fomento a la inversión extranjera y el acercamiento de México con Norteamérica fueron contrarias a todas las consignas cardenistas.<sup>75</sup> Sin embargo, la apertura hacia el exterior y particularmente hacia Estados Unidos no acarrearón graves problemas de descontento, aunque sí rumores de claudicación. La perspectiva de una posible amenaza bélica por la situación mundial de la guerra, justificó y motivó un acercamiento con Estados Unidos, sobre todo aquello relacionado con la guerra.

El crónico desempleo interno por la constante explosión demográfica encontró una posible solución de absorción en el crecimiento industrial propio y en el envío de enormes cantidades de braceros al país vecino.

México experimentó un crecimiento económico significativo y un cambio en su imagen; de un país "semi-industrial" y "semi-comercial" pasó a tener la semblanza de un país moderno.<sup>76</sup> Grandes sumas del presupuesto público estaban destinadas al apoyo individual y colectivo, a la explotación petrolera, al sistema ferroviario, a la educación, a la salubridad, a la vivienda y al recién instaurado Seguro Social.<sup>77</sup> En cambio, la intervención futura de su sucesor absorbió del ensayo avilacamachista sólo la meta de la expansión económica. Las consignas revolucionarias o populares comenzaron a diluirse. Esta alteración fue producto de los efectos optimistas respecto al crecimiento económico durante la guerra.

<sup>74</sup> En 1942, Nacional Financiera adquirió una participación en Altos Hornos de México, S.A.

<sup>75</sup> Al respecto transcribimos una carta que Cárdenas entregó en 1940 a su sucesor: "Algo de lo muy importante y trascendental... es cuidar de que entre tanto no haya una declaración categórica del gobierno de Norteamérica en el sentido de que abandona su teoría de reconocer la nacionalidad de origen a los norteamericanos que se trasladan a otros países, no debe aceptarse aquí a nuevos inversionistas de la nación vecina." *Los presidentes de México ante la Nación*, vol. V., pág. 974.

<sup>76</sup> Vernon, R., *Dilema del desarrollo económico de México*, pág. 112, da los siguientes datos: "El total exportado se duplicó entre 1939 y 1945. Los productos textiles que representaban menos del 1% de las exportaciones de México en 1939, subieron a 20% en 1945. Las exportaciones de alimentos manufacturados, bebidas, tabacos y sustancias químicas, también insignificantes en 1939, formaron otro 8% en 1945". La productividad agrícola se elevó, Ávila Camacho en su informe de 1946 da el siguiente dato: "la superficie cultivada en el último ciclo había alcanzado la cifra, sin precedente en la historia de México, de 6 793 000 ha."

<sup>77</sup> Wilkie, J.W., *op. cit.*, págs. 78 y 83.

## 2. Principio de no reelección

Cabe destacar que el original Artículo 83 de nuestra Constitución expresaba: "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyera al presidente constitucional, en caso de absoluta falta de éste, no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato. Tampoco podrá ser reelecto presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas del presidente constitucional."

Así, se llevaba a la nueva Constitución el postulado de no reelección del Plan de San Luis de 1910. En México, una vez que una persona llegaba a la presidencia, solo se le podía sustituir ya fuera por la fuerza de las armas o por su muerte; tal fue la situación con Santa Anna,<sup>78</sup> Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre ellos cuatro gobernaron 58 de los primeros 90 años del México Independiente.

La Constitución de 1857 permitía la reelección indefinida del presidente de la República. Díaz se sublevó contra Lerdo de Tejada con el Plan de Tuxtepec que contenía el principio de no reelección. Cuando Díaz llegó a la presidencia, a fin de cumplir con la promesa de Tuxtepec, se reformó la Constitución el 5 de mayo de 1878, asentando que el presidente no podría ser reelecto para el periodo inmediato, o sea después sí podría serlo.

El 21 de octubre de 1887 se volvió a reformar el Artículo 78 para que el presidente sí pudiera ser reelecto para el periodo inmediato, prohibiéndose la reelección para un tercer periodo si antes no hubiesen transcurrido cuatro años -un periodo-, contados desde el día en que hubiera terminado sus funciones como presidente.

El 20 de diciembre de 1890, de nueva cuenta se modificó el Artículo 78 para regresar a la disposición original de la Constitución de mediados del siglo pasado: admisión para la reelección indefinida.

Madero pudo cumplir con la promesa política de su Plan de San Luis y el 28 de noviembre de 1911 promulgó una reforma a la ley fundamental de 1857: el presidente y el vicepresidente nunca podrían ser reelectos.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 fue antireeleccionista: se nutría de la experiencia de los últimos decenios y del espíritu del movimiento maderista; el resultado fue el mencionado Artículo 83. Sin embargo, la ambición personal fue más fuerte que el marco constitucional. En 1924, el general Obregón puso a Calles como su sucesor en la presidencia, con el deseo de sustituirlo al término del periodo de cuatro años de Calles.

---

<sup>78</sup> Santa Anna gobernó menos de seis años a pesar de haber ocupado el poder once veces. Consúltese José Iturriga, *La Revolución Hacendaria, La Hacienda Pública con el presidente Calles*, pág. 19.

En octubre de 1925, el Partido Agrarista propuso la modificación constitucional que permitiría la reelección de Obregón, no obteniéndose el resultado positivo debido a la posición del Partido Laborista; pero en enero de 1926 el Congreso aprobó la reforma, y el 22 de enero de 1927 se publicó en el Diario Oficial. El segundo párrafo del Artículo 83 quedó redactado en la forma siguiente: "No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un periodo más. Terminado el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente cualquier tiempo."

El 24 de enero de 1928 se volvió a reformar de nueva cuenta el Artículo 83 cuyo primer párrafo asentó que "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato." Como se desprende del texto, un presidente podría ser reelecto en varias ocasiones, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato. A decir acerca de las reelecciones que se fueron dando opina Jorge Carpizo: "Obregón, después de las elecciones y antes de ser declarado presidente constitucional, fue asesinado, lo que salvó a México de contar con un segundo Porfirio Díaz, pues difícilmente se hubiera podido sacar a Obregón de la silla presidencial, ya que también hubiéramos tenido en este siglo nuestro 1890."<sup>79</sup>

La muerte de Obregón hizo posible que el 29 de abril de 1933 apareciera publicada en el Diario Oficial una nueva reforma al Artículo 83, que es la que subsiste hasta nuestros días. Mismo que a la letra dice: "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

A partir de entonces, en ocasiones se han oído rumores reeleccionistas a favor del presidente en turno; en febrero de 1944, un grupo de personas propuso a Ávila Camacho su reelección, a lo que éste se negó, respondiendo que deseaba retirarse a la vida privada, pero que además la ley fundamental sólo permitía un periodo presidencial.

También bastantes rumores hubo sobre una posible reelección del presidente Alemán. Desde abril de 1950, el diputado local veracruzano Rafael Ortega, secretario de la Confederación de Obreros y Campesinos, se pronunció en el sentido de que Alemán fuera reelecto en 1952. Posteriormente se dio una campaña para glorificar a Alemán, e incluso se hicieron consultas al propio Cárdenas para conocer qué pensaba de la reelección.<sup>80</sup>

Uno de los argumentos fundamentales que se utilizó en el empeño de enarbolar el principio de reelección de Alemán consistió en señalar el peligro de un posible conflicto internacional que afectaría al país; otro argumento fue la superación económica y el

<sup>79</sup> Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, págs. 56-57.

<sup>80</sup> Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, págs. 113, 118-120.

prestigio internacional que la nación había adquirido bajo la dirección ejecutiva de Alemán.

Todos estos argumentos pretendían señalar el peligro que significaba interrumpir los criterios básicos de la política sexenal por el acceso de otra conducción en el poder. La argumentación sirvió al mismo tiempo para sondear la opinión pública y la posible aceptación o rechazo de la reelección de Alemán entre la élite política.

La propaganda reeleccionista surgió, aparentemente, sin la autorización del presidente en funciones; todo el movimiento propagandístico fue presentado como una manifestación espontánea en favor de Alemán. El presidente por su parte se mantuvo al margen de estas expresiones, reiterando su respeto al principio constitucional de la no reelección, como la búsqueda de adhesiones se había emprendido desde las propias esferas políticas, cabe la hipótesis de que Alemán tolerara la iniciativa que pugnaba por su reelección.<sup>81</sup>

Los intereses de la misma consideraron que los avances en el crecimiento económico favorecerían plenamente al intento reeleccionista y propiciarían el clima de aceptación. A pesar de los esfuerzos encaminados hacia la reelección apoyados en ocasiones por algunos juristas de renombre,<sup>82</sup> y también por muchos intereses creados y pasión política, la idea del reeleccionismo no fue aceptada dentro del agitado contexto nacional en vísperas de la sucesión presidencial. En su contra salieron los ex presidentes, tanto el general Lázaro Cárdenas como el general Ávila Camacho. El primero condenó la actitud irresponsable de todos aquellos que habían pretendido el continuismo y con ello romper la regla de la renovación de dirigentes que constituía la base de cualquier caudillismo.

El segundo declaró a *Excelsior* que no sería posible que en México se diera una nueva reelección apoyando, por otro lado, las convicciones antireeleccionistas manifestadas por Alemán.<sup>83</sup>

A su vez el Partido Popular, que intentaba postular su propio candidato presidencial en la contienda electoral, criticó el ambiente de confusión de la campaña reeleccionista, así que se mantuvo a la expectativa, optó por manifestarse en contra, a raíz de las distintas presiones internas. Las discrepancias en el seno del PRI surgieron dentro de algunas

<sup>81</sup> Cárdenas, L., *Obras I Apuntes, 1941-1956...* op. cit., pág. 202, cuenta lo siguiente: "Hoy me visitó el general de División Federico Montes..., para que firmase una protesta de adhesión al C. Presidente Alemán y un compromiso de respaldar cualquier reforma constitucional que llegara a decretarse en favor de la reelección o ampliación del período presidencial..."

<sup>82</sup> El doctor en derecho y profesor Adolfo Maldonado, señaló que no es verdad que la tradición constitucional de México sea la no reelección. El licenciado Guillermo Ostos, Oficial Mayor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes pronunció, en el interior de la República, discursos en favor de la reelección. *Tiempo*, vol. XVIII, núm. 426, junio, 1950, pág. 3. El diputado Reyes Heróles, propugnador de la reelección, denuncia al general Cándido Aguilar de efectuar una agitación antireeleccionista por sus propios deseos presidenciales. *Ibidem.*, vol. XVIII, núm. 427, julio, pág. 2.

<sup>83</sup> *Ibidem.*, vol. XVII, núm. 430, julio, pág. 3.

facciones internas que se desprendieron favoreciendo o alentando al movimiento henriquista. Para mantener la disciplina del Partido, éste prohibió a sus miembros la participación en actividades políticas futuristas y en esta forma se vio obligado a rechazar formalmente el empeño de la reelección.<sup>84</sup>

En vista de la situación, Alemán, en su cuarto informe presidencial -septiembre de 1950-, declaró su profundo rechazo a la reelección. Los aplausos más nutridos correspondieron a la manifestación en la que Alemán aseguró que jamás pensó en la posibilidad de su reelección.<sup>85</sup> Cercano es el caso de Echeverría cuando se puso a hacer el retrato hablado de su sucesor, la gente se dio cuenta de que las características que expresaba Echeverría coincidían mucho con él, lo que dio origen a especulaciones en el sentido de que andaba buscando el ser reelecto. Sin embargo, contrario a lo que se piensa, varios autores se encuentran contra el principio de no-reelección. Emilio Rabasa afirmó que la prohibición no solo es inútil, sino atentatoria, y que no hay que recurrir a remedios artificiales, existiendo los de carácter natural para evitar el mal: "hacer efectiva la función del pueblo en la sucesión presidencial."<sup>86</sup>

Tena Ramírez concluye que en nuestro país ha sido necesario establecer un principio antidemocrático -el de no reelección- con la finalidad de proteger a la incipiente democracia,<sup>87</sup> y Daniel Moreno se pregunta por qué ha desempeñado con eficacia y patriotismo, si es el propio pueblo quien así lo decide. Y se contesta diciendo que para permitir la reelección, primero debe existir una libre elección, porque si no ¿quién va a calificar la eficacia y el patriotismo de un presidente?<sup>88</sup>

En sí, el principio de no reelección no es antidemocrático, esta afirmación solo se puede dar respecto a un concepto ideal de democracia, ya que estos principios se van ajustando de acuerdo con las necesidades de un país determinado, y estas medidas se dan, en la mayoría de los casos, precisamente para salvar una incipiente democracia o para reafirmar un pleno sistema democrático.

De compararse con lo acontecido en Estados Unidos, en donde también alguna vez existió la idea de que no debía haber ninguna prohibición que impidiera a la Nación la

<sup>84</sup> El PRI declaró que sus miembros se sentían satisfechos y orgullosos de la actitud de no reelección de Alemán. *Ibidem.*, vol. XVII, núm. 424, junio, pág. 2.

<sup>85</sup> "Se ha comenzado a hablar, contra mis deseos expresos, de mi reelección como presidente de la República. Quiero afirmar, una vez más, mi decisión inquebrantable, tomada por propia voluntad, de no aceptar dicho intento, y suplico a las personas que realizan algunos trabajos en este sentido -que por ningún motivo considero convenientes- desistan de seguir llevándolas adelante". Citado por Manuel Espejel y Álvarez, *Miguel Alemán, biografía de su obra*, pág. 23.

<sup>86</sup> Rabasa, E., *La constitución y la dictadura*, pág. 135.

<sup>87</sup> Tena Ramírez, F., *Derecho Constitucional Mexicano*, pág. 444.

<sup>88</sup> Moreno, D., *Derecho Constitucional Mexicano*, pág. 444.

utilización de sus propios ciudadanos en la forma en que más conviniera a las exigencias y circunstancias de la Nación.<sup>89</sup>

Pues bien, Washington, al no haber aceptado reelegirse para un tercer periodo, estableció una costumbre constitucional que se respetó hasta que Franklin D. Roosevelt logró reelegirse no sólo un tercer sino un cuarto periodo.

Es de notarse que en varias épocas se ha hecho la sugerencia en Norteamérica que el presidente únicamente debe ocupar el cargo durante un solo periodo de cuatro, seis o siete años; en este mismo sentido se han pronunciado los presidentes Andrew Jackson, Andrew Johnson, Hayes y Taft, y Lindon B. Johnson y Nixon, quienes vieron con desagrado tal posibilidad.<sup>90</sup>

### 3. Facultades presidenciales

#### 3.1. Fuentes de las facultades

Las fuentes que otorgan poder al presidente de México se podrán considerar en tres: la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Por señalar las constitucionales, se pueden citar: la del nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes.

Entre las facultades que provienen de las leyes ordinarias: su intervención en organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación. Debe tenerse en cuenta que hay facultades que se encuentran tanto en la Constitución como en las leyes secundarias, por ejemplo, es muy importante la facultad del presidente para designar a sus colaboradores, atribución cuyo fundamento es el Artículo 89 Constitucional. Sin embargo, leyes ordinarias también le conceden facultades de nombramiento, tal y como acontece con diversas clases de magistrados y jueces, así como con funcionarios de organismos públicos y empresas de participación estatal. En materia económica, sus facultades derivan también tanto de la Constitución como de la ley ordinaria.

Como ejemplos de facultades que provienen del sistema político se pueden mencionar: su papel como jefe del PRI, la designación de su sucesor y de los gobernantes.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, págs. 386-387.

<sup>90</sup> Schlesinger, A.M., *The imperial presidency*, págs. 386-387.

<sup>91</sup> Bartlett, M., El sistema presidencialista mexicano, en *Pensamiento Político*, vol. II, núm. 5, pág. 25.

Los tratadistas han acostumbrado dividir las funciones del Poder Ejecutivo en políticas y administrativas.<sup>92</sup> Como órgano político se encarga de las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y desarrollo del sistema político en general. Como órgano administrativo se encarga de dar unidad a toda la burocracia, dependiendo de él que es la cúspide de la pirámide, los funcionarios y empleados del gobierno federal. El estado moderno, se ha dicho, es un estado de funcionarios, y la importancia de la burocracia estriba en que si bien su objetivo no es gobernar, sin ella es casi imposible hacerlo.<sup>93</sup> Fraga indica que "la situación del administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar a casos concretos"<sup>94</sup> no controvertidos.

En los últimos sexenios se estima que hay dos géneros de funciones muy importantes que realiza el Ejecutivo, y que ya no es posible encuadrar simplemente como funciones administrativas; se trata de las funciones económicas y las sociales. En manos del presidente de la República está, en gran parte, la regulación de la economía a través, entre otros elementos, como del gasto y la inversión públicos, la política fiscal, el encaje bancario, la determinación del medio circulante, los estímulos o restricciones a las importaciones y exportaciones, y los créditos. Asimismo, el presidente tiene funciones sociales de especial trascendencia para los habitantes del país, como son las de educación, de seguridad social, del agro y laboral.

Cabe mencionar que el poder de un presidente -afirma Horn- descansa en última instancia sobre la confianza pública, basada en que hay una serie de cuestiones que el presidente no sólo no puede legalmente realizar, pero que ni siquiera intentara hacerlo.<sup>95</sup>

### 3.2. Iniciativa legislativa

El presidente interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos; la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley. Estos aspectos inciden dentro del principio de colaboración que los poderes se deben prestar entre ellos.<sup>96</sup>

De acuerdo con el Artículo 71 constitucional, el presidente de la República tiene el derecho a iniciar leyes y decretos, y en la realidad es él quien envía la mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en leyes. En muchas ocasiones, los

<sup>92</sup> Coronado, M., *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, pág. 170, y Fraga, G., *Derecho Administrativo*, págs. 178-179.

<sup>93</sup> Romero, C.E., *op. cit.*, pág. 3.

<sup>94</sup> Fraga, G., *op. cit.*, pág. 64.

<sup>95</sup> Horn, R.A., "The Warren Court and the Discrepancy Power of the Executive", en *Minnesota Law Review*, vol. 44, pág. 669.

<sup>96</sup> Carpizo, J., "La Constitución", *op. cit.*, págs. 248-253.

proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, pero actualmente contrasta en virtud de lo que se denominó "diputados de partido" y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición, principalmente para el Partido de Acción Nacional (PAN).<sup>97</sup>

Ahora bien, algunas iniciativas no han prosperado, quizá la principal razón para ello, fue que el propio presidente perdió interés en tales iniciativas. Como ejemplos se pueden mencionar el proyecto de reforma constitucional que Calles remitió en noviembre de 1926 y que recogía las proposiciones de la primera convención nacional fiscal, y el proyecto de reforma constitucional que Cárdenas envió en 1936 y que contenía también disposiciones de carácter fiscal.<sup>98</sup>

### 3.3. Veto

Conforme al inciso (b) del Artículo 72, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto. Veto significa la acción de prohibir;<sup>99</sup> ya los romanos conocieron esta institución; los tribunos del pueblo tenían el derecho de vetar los proyectos de ley que lesionaran la independencia del Estado o que vulneraran sus derechos o intereses, y a su ejercicio se denominó "intercessio".<sup>100</sup>

Las finalidades del veto son:

a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales. b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda "contra la invasión y la imposición del Legislativo".<sup>101</sup> c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

El veto es una institución conocida del Derecho Constitucional mexicano, pues estuvo reglamentado en la Constitución de Cádiz (artículos 144-150), en la de Apatzingán (128 y 129), en la de 1824 (55 y 56), en la de 1836 (35, 36 y 37 de la ley tercera) y en la de 1857 (artículo 71).

El veto en México puede ser total o parcial. Lo anterior es consecuencia de lo prescrito en el inciso (c) del Artículo 72, que dice: "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo..." Se ha opinado que el veto parcial acrecienta los

<sup>97</sup> Carpizo, J., "El sistema representativo", *op. cit.*, págs. 26-30, y Carpizo, J., "La elección y la representación de los diputados y senadores", *Derecho Legislativo Mexicano*, pág. 62.

<sup>98</sup> Carpizo, J., *Los sistemas federales del Continente Americano*, pág. 493.

<sup>99</sup> Serra Rojas, A., "La estructura del poder", *op. cit.*, pág. 370.

<sup>100</sup> Burgoa, I., *Las garantías individuales*, pág. 849.

<sup>101</sup> Rabasa, E., *op. cit.*, pág. 174.

poderes del presidente en la labor legislativa, y que es un medio más completo y flexible que el que establecen aquellos sistemas que sólo tienen veto total<sup>102</sup> como en Norteamérica.<sup>103</sup>

El inciso (j) del Artículo 72 establece que: "El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de algunas de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente".

Las reglas para ejercer el veto serán en la materia que señala el Artículo 72; las leyes o decretos "cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras", es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado. Así, especificando, el presidente no tiene facultad de veto respecto a:

a) Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

b) Las facultades de la comisión permanente.

c) Las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.

d) Y de acuerdo con la reforma de 1977, en el Artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamientos internos del Congreso.

En virtud de la mencionada realidad mexicana, el veto no ha jugado el papel que tiene reservado en el procedimiento legislativo; en México es más bien el presidente quien realmente legisla, y el Poder Legislativo ejerce una especie de derecho de veto respecto a las reformas que, sin ser importantes, realiza a los proyectos presidenciales. Empero, el presidente sí ha ejercido su facultad de veto en múltiples ocasiones y no sólo en dos como se ha afirmado.<sup>104</sup>

En la legislación mexicana, en el inciso (b) del Artículo 72, es muy claro: "Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido".

<sup>102</sup> Hauriou, A., *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, pág. 841.

<sup>103</sup> Taft, W.H., *The president and his powers*, pág. 14.

<sup>104</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917, t. II, pág. 312.

### 3.4. Publicación

La fracción I del Artículo 89 concede e impone al presidente tres facultades y obligaciones: la primera de ellas es promulgar la ley.

Nuestra Constitución emplea el verbo **promulgar** en el Artículo 89, pero en los incisos (a) y (c) del Artículo 72 se usa como sinónimos **publicar** y **promulgar**. Por tanto, existe confusión al interpretar, sin embargo, parte de la doctrina mexicana llega a distinguir y entiende por promulgación la comprobación que el presidente debe realizar de que se satisficieron todas las formalidades y se llenaron todos los requisitos que la Constitución impone al Poder Legislativo en el proceso legislativo, así como la orden de publicación de la ley.<sup>105</sup> Esto brinda un nuevo poder al presidente en virtud de que él habrá de reputar si una ley "cumplió" con los requisitos propios en la creación de leyes, así el Ejecutivo podría considerar que faltaron elementos esenciales y en consecuencia tendrá la facultad de nulificar todo el proceso y no promulgar alguna ley emanada por el Congreso.

Publicar es dar a conocer la ley a los habitantes del país y manifestar desde cuándo comienza su vigencia. La publicación debe ser hecha a través del Diario Oficial de la Federación.

En el caso de que un presidente no publique una ley, da como resultado el incumplimiento de una obligación constitucional, quebrando el principio de la división de poderes y anulando al Poder Legislativo; por tanto, está rompiendo el orden jurídico y, en consecuencia, se le podrá fincar un juicio de responsabilidad política encuadrando su omisión en el último párrafo del Artículo 108. Es de total obligatoriedad que todo precepto constitucional que está establecido es para cumplirse y no para ser cuestión voluntaria de usarse o no usarse.

### 3.5. Ejecución

Otra facultad consignada en el Artículo 89 constitucional, es la ejecución de leyes, de ahí el nombre que le distingue al Poder que lo lleva a cabo. El Poder Ejecutivo es quien ejecuta la ley, quien la pone en vigor,<sup>106</sup> quien tiene la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución.

---

<sup>105</sup> Tena Ramírez, F., *op. cit.*, pág. 455.

<sup>106</sup> Fix Zamudio, H., "Las garantías constitucionales en el Derecho mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho*, t. 1, núm. 3, pág. 179.

La ejecución de una ley en opinión de Tena Ramírez<sup>107</sup> consiste en realizar todos los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley expedida por el Poder Legislativo.

#### 4. Facultades legislativas

En casi todos los países a nivel mundial es el Ejecutivo quien legisla, sin embargo, habrá que distinguir de acuerdo con las legislaciones internas de cada país las formas de llevar a cabo el proceso legislativo. En México no sólo se puede decir que tiene facultades legislativas en los casos que expresamente faculta para ello la Constitución, y en contrasentido, el Legislativo no puede delegar alguna o algunas de sus atribuciones en el Ejecutivo.

El Artículo 49 constitucional consagra el principio de la separación de poderes diciendo que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en, Legislativo, Ejecutivo y Judicial...", y tiene una garantía al ordenar: "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".

Razones que tiene el Ejecutivo para legislar:

- a) En situaciones de emergencia es necesario decidir rápidamente.
- b) El Ejecutivo es quien cuenta con el personal competente en el aspecto técnico.
- c) Los poderes legislativos se ocupan de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser más precisas, por lo que se deja esta labor en manos del Ejecutivo.

En México, por mandato constitucional, el Ejecutivo puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:

- a) Los casos de emergencia, según el Artículo 29;
- b) las medidas de salubridad, según la fracción XVI del Artículo 73;
- c) los tratados internacionales, según la fracción I del Artículo 76 y la X de 89;
- d) la facultad reglamentaria, según la fracción I del Artículo 89;

---

<sup>107</sup> *Ibidem.*, pág. 458.

e) la regulación económica, según el párrafo del Artículo 131.

Brevemente se examinará cada una de ellas.

El Artículo 29 señala que:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de la Secretaría de Estado, los departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

El Artículo 29 permite, pues, que en casos de emergencia o graves, el presidente, siguiendo el procedimiento señalado, solicite al Congreso o en su caso a la Comisión Permanente que se suspendan las garantías -hay que entender únicamente son las garantías individuales-.<sup>108</sup> El Congreso y sólo él mismo podrá conceder las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. En esta idea se encuentra la autorización por medio de la cual el Congreso puede dar al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar durante la emergencia, con la finalidad de "hacer frente rápida y fácilmente a la situación", es decir, que el Ejecutivo Federal sólo puede legislar sobre asuntos relacionados con tal emergencia.<sup>109</sup> En otras palabras, el hecho de que únicamente se pueden conceder al presidente de la República facultades extraordinarias para legislar, si antes se han suspendido las garantías individuales por existir una emergencia. La correcta interpretación descarta la posibilidad de que el presidente goce de facultades extraordinarias para legislar en tiempos de paz.

<sup>108</sup> Burgos, I., *Las garantías individuales*, pág. 169 y ss.

<sup>109</sup> *Ibidem.*, pág. 117.

#### 4.1. La facultad reglamentaria

La tercera facultad que el Artículo 89, fracción I, otorga al presidente de la República es la reglamentaria, al señalar: proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

El mismo Artículo reza:

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

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

La doctrina ha realizado el esfuerzo de tratar de explicar las razones por las cuales el presidente posee la facultad reglamentaria.

Fraga indica que el sentido gramatical de la palabra proveer es el de poner los medios adecuados para lograr su fin, y en este sentido el fin es facilitar la ejecución de las leyes; pero no consiste en la ejecución misma, porque esta facultad ya está concedida en la propia fracción.

Es visible como en la propia Constitución se presupone la existencia de reglamentos expedidos por el presidente. Cabe mencionar que el Artículo 92 comienza expresando que: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente...." En esta forma, de la frase "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", se deriva la facultad reglamentaria del presidente, porque es una de las maneras como él logrará la "exacta observancia" de las leyes; porque la teoría, la jurisprudencia y la práctica constitucionales por más de cien años así lo confirman, y porque es un aspecto cuya discusión ha sido superada, y porque en la actualidad nadie cuestiona la facultad reglamentaria del presidente de la República.

Es de definir al Reglamento como una norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedida por el presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales, y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual está subordinada.

El reglamento debe respetar la ley, no puede contrariarla, aumentarla, modificarla o alterarla, sino únicamente desarrollar los principios que ella contiene. La ley es al reglamento, lo que la Constitución es a la ley: su fundamento y base de existencia.

Las razones por las cuales se justifica que el presidente de la República posea la facultad reglamentaria son las siguientes:

a) Es quien cuenta con los cuerpos técnicos.

- b) Se encuentra en contacto más estrecho, que los otros poderes, con la realidad en la cual se van a aplicar la ley y el reglamento, y generalmente está más presionado por los problemas que plantea esa propia realidad.
- c) El reglamento tiene una mayor facilidad para su reforma que la ley, lo que le permite más flexibilidad.<sup>110</sup>

#### 4.2. La regulación económica

El 28 de marzo de 1951 se publicó una adición al Artículo 49: "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Consecuencia del párrafo anterior es la adición, de la misma fecha, al Artículo 131:

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tráfico 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. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida."

Mediante el segundo párrafo del Artículo 131 se autoriza al Ejecutivo para legislar ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación y exportación respecto a las expedidas por el Congreso. También puede prohibir importaciones y exportaciones. El propio artículo señala las finalidades que se persiguen con esas atribuciones concedidas al presidente: regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Tena Ramírez, F., *Derecho Constitucional*, pág. 461.

<sup>111</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, t. II, pág. 138.

### 4.3. El informe presidencial

La idea de que los poderes ejecutivos rindan informes al Poder Legislativo, es antigua y ya la encontramos en Gran Bretaña y en Estados Unidos.

El Artículo 69 constitucional dispone que el presidente de la República asistirá a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y presentará un informe por escrito que señale el estado general que guarda la administración pública del país. Los mexicanos se han acostumbrado a que cada 1 de noviembre el presidente rinda su informe con gran cobertura por todos los medios masivos de comunicación, anteriormente este acto era constantemente interrumpido por aplausos y elogios; en los últimos años ha existido un cambio de actitudes y más en el caso de fracciones partidistas opuestas al partido oficial, manifestando, demostrando sus inconformidades, interrumpiendo el informe del Ejecutivo, cosa que en un principio sorprendió.

Lo que acontece es que el informe se ha convertido en un acto político de primera magnitud, para darle un realce al presidente.

Cada año los informes son más largos para demostrar que han sido bastantes las actividades que hasta ese momento estuvieron emprendidas y las que se pretendieran, hasta cuando se ha tenido la intención de reducirlos,<sup>112</sup> y es claro que los términos del Artículo 69 se refieren a un informe corto y por escrito.

Taft comprobó que el informe oral es superior al escrito -este fue quien lo acostumbró en Norteamérica-, se puede interpretar, fija la atención del pueblo en la ceremonia y en lo que expresa el presidente.<sup>113</sup>

En México en el informe presidencial se resumen las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública, se justifican las medidas importantes tomadas durante el transcurso del año, se anuncian los principales proyectos que el Ejecutivo presentará a la consideración del Congreso y se reserva una parte para el mensaje político, importante porque en él se trazan las líneas generales de la política del presidente, conectadas con la situación general del país.

### 4.4. Independencia del Legislativo

A partir de que Obregón arribó al poder logró dominar al Poder Legislativo, es en 1940 que se volvió a permitir la entrada al Congreso de algunos miembros de la oposición -

<sup>112</sup> Pallares, E., *El Poder Ejecutivo de la Unión*, Foro de México, órgano del Centro de Investigaciones y Trabajos Jurídicos, núm. 79, pág. 5.

<sup>113</sup> Taft, W.H., *op. cit.*, págs. 39-40.

aproximadamente el 5% del Congreso-; pero, se cuidaba que no fueran muy brillantes sino más bien oscuros y poco conocidos.<sup>114</sup>

Las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al Poder Legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes.

- a) La gran mayoría de los legisladores pertenecen al Partido Revolucionario Institucional (PRI), del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del Partido aprueban las medidas que desea el Ejecutivo.
- b) Si se rebela, los más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el Poder Judicial.
- c) En relación con el inciso anterior; por agradecimiento, ya que saben que le deben la posición.
- d) Además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político.
- e) Aceptación de que el Poder Legislativo sigue los dictados del Ejecutivo, siendo ineludible dejar a un lado esta postura.

#### 4.5. Las facultades de nombramiento

Una facultad que otorga al presidente gran influencia personal, es la de nombrar y designar a los funcionarios. La Constitución precisa en las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII del Artículo 89, una serie de nombramientos cuya realización es facultad del presidente. Se pueden encuadrar en tres grupos: nombramientos casi completamente libres; los que necesitan ratificación del Senado o la Cámara de Diputados, y los de los empleados y oficiales de las fuerzas armadas.

Mediante la fracción II podrá el presidente libremente nombrar y remover a: los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Regente del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

El presidente mexicano al nombrar a sus secretarios de Estado tendrá que tener en consideración su preparación y lealtad, pero, sobre todo, los intereses que representan o las peticiones que le haga, por ejemplo, el presidente saliente, así como los compromisos

---

<sup>114</sup> González Casanova, P., *op. cit.*, pág. 16.

políticos que haya contraído; de esta manera, con frecuencia el presidente del PRI, que manejó su campaña, es invitado a formar parte del Gabinete.

**Nombramientos que requieren ratificación.** El Senado ratifica a los ministros y agentes diplomáticos, a los empleados superiores de Hacienda, los cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, y los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

La Cámara de Diputados deberá ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La remoción de agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, aunque necesitan ratificación del Senado podrán ser removidos libremente por el presidente.

Los empleados y oficiales de las fuerzas armadas. El tercer supuesto de la citada fracción II faculta al presidente a nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyos nombramientos o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

El régimen jurídico de todos estos empleados está enmarcado en el apartado B del Artículo 123 constitucional y en su ley reglamentaria: ley de los trabajadores al servicio del Estado, que contiene las reglas de admisión, promoción y cese de los trabajadores de confianza respecto de los cuales el presidente actúa libremente en cuanto a su nombramiento y su remoción. La fracción V del 89 atribuye al presidente el nombramiento de los demás oficiales -es decir de coronel, excluido éste, hacia abajo- del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales, con arreglo a las leyes.

#### **4.6. Facultades metaconstitucionales de nombramiento**

Tienen dos fuentes: la ley secundaria y el sistema político. El presidente nombra a una serie de funcionarios importantes, y la facultad de hacerlo se la otorga la ley secundaria; como ejemplo está el presidente de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Artículo 552 de la Ley Federal del Trabajo), el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (Artículo 612 de Ley Federal del Trabajo), el director general del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (Artículo 10 de la ley que lo creó), el director general y los subdirectores de Petróleos Mexicanos (PEMEX) (Artículo 10 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos), propuesta del director general del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) a la asamblea general del organismo (Artículo 22 de la ley que regula el propio fondo), el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Artículo 256 de la ley del Seguro Social), el director general del Consejo Nacional de Subsistencias Populares

(CONASUPO) (Artículo 9 del decreto que creó la Compañía General de Subsistencias Populares).

Inclusive, fuera de los marcos constitucionales y legales, de hecho nombra a los gobernadores y a los presidentes municipales, a los senadores y a la mayoría de los diputados, ya que él determina en última instancia quiénes serán los candidatos del PRI.

#### 4.7. La declaración y conducción de guerra

La fracción VIII del Artículo 89 faculta al presidente para "Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión", y la fracción XII del Artículo 73 indica que el Congreso está facultado para "declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo". Tal y como se presenta en el caso de la suspensión de garantías individuales, en el cual la iniciativa queda en manos del presidente y el Congreso no podría declarar tal suspensión si éste no se la solicita.

El Congreso mediante la ley que declara la guerra tiene efectos internos, dentro de las fronteras del país, a fin de que el pueblo conozca que existe un estado de guerra, y es el supuesto para que de acuerdo con la fracción VIII del 89, el presidente declare la guerra en nombre del país; es decir, el presidente, órgano de las relaciones internacionales, manifiesta a los otros países -beligerantes y neutrales- la declaración de guerra para los efectos del derecho internacional. El presidente es quien conduce la guerra, él es quien ordena los movimientos militares y dicta las medidas que deben ejecutarse para lograr el éxito de las acciones. En los casos de guerra, realmente el presidente concentra todos los poderes y no necesitará autorización o declaración del Congreso si el país es atacado y tiene que enfrentarse a una guerra defensiva, ya que lo que entonces está en juego es la vida del país.<sup>115</sup>

#### 4.8. Facultades en materia de Relaciones Exteriores

La fracción X del Artículo 89 faculta al presidente para "dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado", y la fracción I del Artículo 76 indica que el Senado tiene el poder de "Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rinda al Congreso; además, los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebra el Ejecutivo de la Unión." Esto es, mientras el Artículo 79 se refiere a tratados y convenciones diplomáticas, el 89, fracción X, lo hace sólo a tratados; estos preceptos son

---

<sup>115</sup> Schwartz, B., Los poderes del gobierno, *Poderes del presidente*, vol. II, pág. 122.

complementarios y no tiene ninguna relevancia jurídica la omisión del precepto 89, ya que la facultad para celebrar convenciones diplomáticas se la atribuye al presidente el 79.

Dentro de las facultades que tiene el Ejecutivo en materia extranjera destacan:

- a) Es quien representa al país hacia el exterior, lo que generalmente se ha admitido, y según la afirmación de César Sepúlveda, "sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del Estado".<sup>116</sup>

Cuando al presidente Echeverría se le preguntó sobre si la renuncia del secretario de Relaciones Exteriores significaría un cambio de política, enfáticamente contestó que la política internacional continuaría siendo la misma, ya que la dirige el presidente de la República quien es el responsable de la política exterior.<sup>117</sup>

- b) Es quien celebra los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado. En México la intervención del Senado es únicamente para "aprobar" y no para "aconsejar" como en Norteamérica. La facultad del Senado de aprobar los tratados es virtualmente una atribución de veto que puede ser realizada en forma plena o condicionada, al no aceptar el tratado o partes de él.<sup>118</sup>
- c) Es quien construye la política internacional del país: reconoce o no a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra las alianzas, realiza las declaraciones de política internacional y determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.<sup>119</sup>

Facultades que por sí solas tienen gran trascendencia y que son ejercidas con la mayor de las libertades por el presidente.

#### 4.9. Facultades de carácter hacendario

##### 4.9.1. Intervención del Ejecutivo en la economía

El Estado interviene en la economía del país, cuestión indiscutible, e interviene mediante los instrumentos que detenta el Poder Ejecutivo.

Las herramientas en las que se basa el presidente abarcan los más variados aspectos de la economía, y destacan la política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y obras públicas, la política de importaciones y exportaciones, la

<sup>116</sup> Sepúlveda, C., *Derecho Internacional Público*, pág. 125

<sup>117</sup> Louis, H., *Foreign Affairs and the Constitution*, pág. 37..

<sup>118</sup> Corwin, E.S., *El Poder Ejecutivo. Función y Poderes. 1787-1957*, pág. 228.

<sup>119</sup> Carpizo, J., *El Poder Ejecutivo y las relaciones exteriores de México*, pág. 62.

política del petróleo, petroquímica y gas, la política de energía eléctrica, la política de aguas, la política forestal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El 30 de diciembre de 1956 se promulgó la "ley sobre atribuciones del Ejecutivo federal en materia económica", con el objeto de que el presidente pudiese intervenir en las diferentes facetas del proceso económico: producción, distribución y consumo. Esta ley, que en su exposición de motivos, basó la constitucionalidad de la misma, en los Artículos 73, fracción X -la facultad del Congreso para legislar en materia de comercio-; y el 27, párrafo tercero, que señala: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

En substancia se autoriza al Ejecutivo a través de esta ley, la "ley sobre atribuciones del Ejecutivo en materia económica", a la participación en actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de servicios de una serie de aspectos tales como: artículos alimenticios de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población del país; materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos de las industrias fundamentales; artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional y que no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley (Artículo primero). Además es el propio Ejecutivo el que determina qué mercancías y servicios deben considerarse incluidos en los renglones mencionados en este párrafo.

Incluso el Ejecutivo podrá imponer precios máximos al mayoreo y menudeo (Artículo segundo); obligar a que esas mercancías se pongan a la venta (Artículo cuarto); establecer e imponer racionamientos y establecer prioridades cuando el volumen de mercancías sea insuficiente por demanda.

#### 4.9.2. Política monetaria

La política monetaria persigue fundamentalmente pautar la cantidad adecuada de circulante y de crédito que necesita el país con el objeto de impulsar su desarrollo económico.<sup>120</sup> En su ley orgánica el Banco de México, tiene atribuciones para regular la política monetaria a través de una serie de instrumentos como son: el depósito legal que las instituciones bancarias tienen que depositar en el banco, la emisión de billetes y la acuñación de moneda, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores en el mercado abierto, el establecimiento de tasas mínimas y máximas de las operaciones de las instituciones bancarias, los regímenes de crédito.

---

<sup>120</sup> López Rosado, D.G., *Problemas económicos de México*, pág. 489.

Todas estas funciones del Banco de México realmente las determina, en última instancia, el presidente de la República. La razón es que el capital del Banco se integra por dos series de acciones: la serie "A" que representa el 51% del capital y que sólo puede pertenecer al gobierno federal, y la serie "B" que suscribe las sociedades O, entre los cuales puede designar dos altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda, amén de que el titular de ésta tiene facultad de veto insuperable respecto a una serie de decisiones del Consejo del Banco, de acuerdo con el Artículo 71 de la citada ley orgánica; para que no haya ninguna duda, la fracción XI del Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: "Dirigir la política monetaria y crediticia". Es decir, estas materias son facultad del presidente de la República que las ejerce a través de la Secretaría correspondiente.

#### **4.9.3. Inversiones públicas e inversiones extranjeras**

Anteriormente conforme al Artículo 32, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la Secretaría de Programación y Presupuesto -antes competencia de la desaparecida Secretaría de la Presidencia, y actualmente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que planea, autoriza, coordina, vigila y evalúa los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y de la administración paraestatal, que en conjunto se encuentra bajo total dominio del presidente.

México ha sostenido la tesis de que no toda inversión extranjera es útil al país. Al respecto, el dispositivo más reciente es la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, en la cual se enumeran las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado, las reservadas de manera exclusiva a los mexicanos y las proporciones en que admitirá la inversión extranjera en una serie de actividades.

#### **4.9.4. La ley de ingresos**

En materia hacendaria federal y del Distrito Federal hay tres actos del presidente que revisten especial importancia; estos actos deben ser aprobados por el Congreso o por la Cámara de Diputados y son: la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.

El Poder Legislativo mantiene lo que se ha denominado "el poder de la bolsa", es decir que el Ejecutivo no podrá recaudar ni gastar cantidad alguna si previamente no ha sido autorizado por el órgano Legislativo; esto es de especial importancia: en razón a que una de las luchas del incipiente constitucionalismo tuvo como objeto el que los reyes no

tuvieran facultades discrecionales para el cobro de impuestos ni para el gasto de éstos, y que sólo mediante aprobación del Parlamento se pudieran ejecutar dichos actos.

El Artículo 69 de la Constitución de 1857, atribuyó al presidente la facultad exclusiva de presentar el proyecto de ley de ingresos. La Constitución de 1917 fue omisa al respecto; por tanto, había que interpretar que cualquiera de los que están autorizados por el Artículo 71 para presentar iniciativas de ley, podían hacerlo. Empero, en la práctica fue el presidente quien siempre lo realizó, la doctrina inclusive estaba de acuerdo, apoyándose en que es una cuestión técnica que requiere un "profundo conocimiento de las necesidades del Estado y de la situación económica del país..."<sup>121</sup>

#### 4.9.5. El presupuesto de egresos

La actual fracción IV del Artículo 74, facultad exclusivamente de la Cámara de Diputados para: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el Artículo 82 debiendo comparecer el secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos..."

Es diáfano el hecho que la iniciativa del presupuesto de egresos únicamente la tiene el presidente de la República. Además, los artículos 15 y 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación claramente establecen que es el Ejecutivo quien envía este documento a la Cámara de Diputados, pues fácticamente hubiera sido imposible que lo pudiera haber presentado algún otro órgano de poder.

El presupuesto de egresos es la relación de gastos que se autoriza a los poderes Legislativo y Judicial, a las secretarías y departamentos de Estado, a los principales órganos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

El presupuesto tiene una duración anual a partir del 1 de enero y su aprobación es exclusiva de la Cámara de Diputados. Así, la autorización es anual y constitucionalmente el único gasto que se puede hacer sin que se encuentre en el presupuesto, es el que señala el Artículo 75 cuanto estatuye que no se debe dejar de indicar la remuneración a un empleo establecido por la ley, pero si se omite fijar esa retribución, se entiende que recibirá la señalada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

---

<sup>121</sup> Flores Zavala, E., *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, pág. 205. Por igual Fraga, G., *Derecho administrativo, op. cit.*, pág. 351.

#### 4.9.6. Facultades jurisdiccionales del presidente y sus relaciones con el Poder Judicial

El presidente de la República realiza actos jurisdiccionales, es decir, resuelve controversias entre partes. Tradicionalmente se ha considerado que los aspectos que comprende su labor jurisdiccional se refieren a:

- a) el Tribunal Fiscal de la Federación,
- b) el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,
- c) las Juntas Federal y Local de Conciliación y Arbitraje,
- d) el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y
- e) las cuestiones agrarias.

El Tribunal Fiscal de la Federación se creó en 1936 y la Ley de Justicia Fiscal de ese mismo año, en su Artículo primero, disponía: "Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga. El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa".<sup>122</sup>

El Artículo 146 del Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1938, reiteró la idea de que ese tribunal "dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión."

En 1971 se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y el Artículo primero de su ley indica que el Tribunal está dotado de plena autonomía y es independiente de cualquier autoridad administrativa. En ningún precepto de la ley se encuentra declaración de que las resoluciones del Tribunal son dictadas en nombre de alguna autoridad administrativa. Aunque si bien, en ninguna disposición se encuentra el hecho de que el Tribunal dependa o tenga relación con el Ejecutivo, si es claro que en su Artículo doce indica que el tribunal tendrá los actuarios y empleados que determine el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal. El Artículo 64 dispone que serán gratuitos los servicios del defensor de oficio que el Departamento del Distrito Federal comisione para ese fin.

En lo referente a los tribunales laborales, se afirma formalmente que son parte de la administración, pero que materialmente son independientes con plena jurisdicción y con

---

<sup>122</sup> Fix Zamudio, H., *Función del Poder Judicial*, op. cit., pág. 22.

atribuciones para ejecutar sus laudos. Sin embargo, en México se ha insistido en que las juntas son órganos administrativos.<sup>123</sup>

Otros autores han estimado en considerarlos como tribunales administrativos,<sup>124</sup> o que dependen formalmente del Poder Ejecutivo aunque materialmente expiden actos jurisdiccionales,<sup>125</sup> tesis esta última que coincide con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

En el Manual de Organización del Gobierno Federal 1973, hay una sección denominada tribunales administrativos donde se incluye al Tribunal Fiscal de la Federación y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y otra sección intitulada tribunales laborales que comprende el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal. Encontramos de nueva cuenta a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje dentro de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Es de considerar que el criterio que se ha sustentado: los tribunales administrativos -el Fiscal de la Federación y el de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal- así como los laborales, la Junta Federal y Junta Local del Distrito Federal, de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tienen la misma naturaleza que un tribunal ordinario, no dependen jerárquicamente de ninguna autoridad administrativa ni resuelven controversias por delegación, ya que son tribunales de jurisdicción plena. Por tal razón se puede afirmar que se encuentran ubicados dentro del Poder Judicial.

#### 4.10. La independencia del Poder Judicial Federal

Juan Miguel de la Mora afirma que "el Poder Judicial es tan servil como el Legislativo", y que "por lo que respecta al Poder Judicial su dependencia es tan obsecuente como la del Legislativo y cuando algún hombre honrado llega a un puesto en el cual se niegue a obedecer las órdenes del de arriba dura muy poco en él".<sup>126</sup>

Ciertamente el Poder Judicial goza en sus resoluciones de independencia con el Ejecutivo, pero como ha señalado Carpizo<sup>127</sup> exceptuando los casos en que el Ejecutivo está interesado políticamente en la resolución.

Estudiando la regulación del Poder Judicial, encontramos lo siguiente.

123 Castorena, J. L., La jurisdicción laboral. Su competencia y sus órganos, en *Revista Mexicana del Trabajo*, págs. 99-100.

124 Guerrero, E., Breves observaciones sobre el derecho procesal del trabajo, en *Trabajo y Previsión Social*, t. XI, núm. 44, pág. 40.

125 Porras López, A., *Derecho procesal del trabajo*, págs. 125-126.

126 De la Mora, J. M., *Por la gracia del señor presidente. México: La gran mentira*, págs. 64-67.

127 Carpizo, J., El presidencialismo mexicano, *op. cit.*, pág. 185.

a) **La designación.** Los ministros de la Suprema Corte de Justicia son, de acuerdo con los Artículos 89, fracción XVIII y 96, designados por el presidente y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. La intervención de la Cámara de Senadores es con la finalidad de lograr la autonomía de los ministros; para que no deban su nombramiento exclusivamente al Poder Ejecutivo, sino que también intervenga el Legislativo.

b) **La estabilidad.** Conforme al Artículo 94 constitucional, los ministros de la Suprema Corte gozan del principio de estabilidad en el cargo, ya que son inamovibles; es decir, no pueden ser privados de sus puestos a menos que observen mala conducta de acuerdo con el procedimiento que indica el Artículo 111 o previo el juicio de responsabilidad.

c) **La remuneración.** Es el propio Artículo 94 el que establece que la remuneración de los ministros de la Suprema Corte no podrá ser disminuida durante su encargo.

El Artículo 127 prescribe que "El presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda."

Como había sido señalado con anterioridad el presupuesto de egresos de la Federación por costumbre, es el Ejecutivo quien lo presenta.

d) **La responsabilidad.** Los ministros de la Suprema Corte son inamovibles a menos que, como se dijo, observen mala conducta. Las pruebas efectivas que requiere el juicio constitucional de responsabilidad -las cuales en muy raras ocasiones podrá presentarse en contra de jueces-, han hecho de la inamovilidad judicial una positiva impunidad.

#### **4.11. Facultades metaconstitucionales**

##### **4.11.1. Jefatura real del PRI**

Pieza de singular importancia en el sistema político mexicano es la existencia de un partido oficial único denominado Partido Revolucionario Institucional (PRI), organizado por tres sectores: el campesino, el obrero y el popular.

De afirmar que el Ejecutivo está basado en la organización del Partido, en la disciplina de Partido y en el liderazgo del Partido,<sup>128</sup> y que el multipartidismo en Latinoamérica generalmente ha sido aparente, puesto que ha escondido la dictadura de un solo Partido, lo que ha contribuido a la concentración de poderes en favor del Ejecutivo.<sup>129</sup> Cuestiones en parte aplicables a México.

El PRI, Partido semioficial o completamente preponderante, ha sufrido un proceso interior que se ha venido a llamar modernización y que proviene del que venía actuando que era de centralización, habiéndose concentrado los poderes en el Comité Ejecutivo Nacional y, dentro de éste, el presidente mismo.<sup>130</sup> Quien realmente es nombrado y removido por el propio presidente de la República.<sup>131</sup> Éste designa también a los dirigentes de los sectores que integran al Partido,<sup>132</sup> salvo al líder de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM).

El jefe real del PRI es el presidente de la República, y nadie lo discute o duda. Manuel Bartlett, ex secretario de despacho, escribió en una revista oficial, y no fue desmentido, que el presidente mexicano es un líder partidista, y que es la fuerza del Partido la que otorga al Ejecutivo el apoyo indispensable para efectuar su labor progresista de modernización y transformación estructural.<sup>133</sup>

#### 4.11.2. Designación de su sucesor

El problema de la sucesión presidencial se ha discutido mucho formulando la incógnita de quién designa al que continuará gobernando. Salceda manifiesta que el candidato es seleccionado por el voto especialmente valioso del presidente en funciones y, a su alrededor, por votos cuyo valor depende de su situación política individual; los secretarios de Estado, los ex presidentes, los líderes del Congreso Federal, los gobernadores de los estados y los más importantes generales del ejército y líderes de las organizaciones obreras y campesinas.<sup>134</sup>

En tiempos más recientes, cabe enfatizar precisamente que a partir de los últimos cinco sexenios: Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, hayan sido suaves y sin muestras de conflicto dentro

<sup>128</sup> Lapalombara, J., *op. cit.*, pág. 225.

<sup>129</sup> Valencia Carmona, S., *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*, tesis doctoral, pág. 126.

<sup>130</sup> Moreno Sánchez, M., *Crisis política de México*, pág. 58.

<sup>131</sup> Carpizo, J., México, Poder Ejecutivo: 1950-1975, *op. cit.*, pág. 86.

<sup>132</sup> De la Mora, J. M., *op. cit.*, pág. 22.

<sup>133</sup> Bartlett, M., *El sistema presidencialista mexicano*, pág. 26.

<sup>134</sup> Salceda, A.G., La elección del presidente de la República en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, pág. 48. Para mayores detalles, véase el capítulo referente al Análisis de los gobiernos de Madero a Miguel Alemán.

del PRI,<sup>135</sup> e incluso que con las crisis económicas se mantenga la cohesión dentro del Partido, aunque existieran las escisiones del senador Porfirio Muñoz Ledo y el gobernador Cuahtémoc Cárdenas Solórzano.

#### 4.11.3. Designación de los gobernadores

El presidente es quien decide en última instancia sobre la designación de los gobernadores. Braulio Maldonado, ex gobernador de Baja California, realizó el siguiente relato sobre su nombramiento y, en general, de los dirigentes: "Yo fui escogido y previamente designado por el presidente de la República, en ese entonces mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortines, y todos los funcionarios, grandes o pequeños, de nuestro país, han sido designados de la misma manera desde 1928 hasta el presente. Ésta es una verdadera axiomática..."<sup>136</sup>

Una vez que han sido nombrados, el presidente tiene una serie de controles sobre los gobernadores, como son las ayudas económicas y las obras a los insuficientes presupuestos locales, amén de controles de carácter político; empero, algunos gobernadores se han subordinado. Alberto Trueba Urbina, ex gobernador de Campeche (1955-1961) manifestó: "Yo goberné contra la voluntad del presidente. Y me negué a entregar el poder a mi sucesor porque me lo impuso la Federación. Es decir, no me supieron dar la consigna y en política hay que saber dar la consigna".<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Hansen, R. D., *La política del desarrollo mexicano*, págs. 146-147 y 293.

<sup>136</sup> Hansen, R. D., *op. cit.*, pág. 147.

<sup>137</sup> *Excélsior*, 6 de marzo de 1976.

### CAPÍTULO III. LIMITACIONES AL PODER DEL PRESIDENTE

#### 1. El juicio político de responsabilidad

Del presente trabajo se han examinado las fuertes facultades que tiene el presidente de la República, ahora corresponde exponer las limitaciones que existen ante el poder del presidente.

Hay que asentar que la Constitución, si bien estructuró un Poder Ejecutivo fuerte, de ninguna manera lo deseó ilimitado ni por encima de la ley; por tanto, el presidente es responsable de ciertos actos ante el Congreso. Además, existe en la propia ley fundamental una serie de facultades que pueden ser usadas como controles entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, con el ánimo de lograr un equilibrio entre ellos; casi todas estas atribuciones se han determinado en el cuerpo del presente trabajo, pero es concerniente recapitular para establecer ciertamente sobre la existencia de un equilibrio de poderes en México.

El juicio de responsabilidad tiene su antecedente en Inglaterra en 1386 como un medio a través del cual se podía juzgar a los consejeros del Rey, ya que éste era completamente irresponsable. En nuestro país el Artículo 108 constitucional parte final señala que el presidente de la República, durante el desempeño del cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. La opinión que ha prevalecido sobre esta situación excepcional del que goza, se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del Congreso, el que podría destituirlo del cargo, incluso por una falta leve si no existiera esta protección.<sup>138</sup>

La Constitución de 1857, además de las dos causas que indica la de 1917, señaló como responsabilidad del presidente la violación expresa de la Constitución y los ataques contra libertad electoral.

El proyecto de Constitución de Carranza suprimió esas otras dos causas que sí se encontraban en la Carta Magna de 1857, y no se sabe qué perseguía Carranza al hacerlo, porque a esta reforma no se refirió en su discurso inaugural del Congreso Constituyente que realmente es la exposición de motivos de su proyecto de reformas a la Constitución.

Tena Ramírez opina que la frase que reza en la Constitución actual de "Traición a la patria y delitos graves del orden común", es ambigua y peligrosa, porque con ella se abre la puerta a un posible atentado constitucional del Congreso en contra del presidente:

---

<sup>138</sup> Tena Ramírez F., *Derecho Constitucional*, *op. cit.*, pág. 565-566.

"En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la ley actual), queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello se está a merced de las mismas la suerte del jefe del Estado. El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en ley donde debe constar la clasificación respectiva, tal como lo propuso la reforma de 47 con la fórmula 'delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley'. Pero con esta modificación, que tendrá la ventaja de juzgar el caso conforme a una norma conocida y anterior, hay la posibilidad de que el Congreso trate de sojuzgar al presidente mediante la expedición de una ley de tendenciosa severidad. Por esto es aconsejable, por todo ello, reanudar la tradición interrumpida en 57, especificando concretamente en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el presidente de la República durante el tiempo de su encargo".<sup>139</sup>

Burgoa opina y nos inclinamos a su criterio al considerar que es el senado quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al presidente, pero en el principio de tipicidad, establecido en el Artículo 14, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley.<sup>140</sup>

Goodspeed ha formulado que los delitos graves a que se refiere el Artículo 108, en relación con los delitos graves aplicables a otros funcionarios, pueden ser: ataques a las instituciones democráticas, ataques a la forma de gobierno republicana, representativa y federal, limitación de la libertad de sufragio, violación de las garantías constitucionales y omisión en el cumplimiento de los deberes del cargo, si ello coloca en grave peligro al país.<sup>141</sup>

La responsabilidad del presidente exigida a través de un juicio implica necesariamente un problema político; un enfrentamiento total y frontal entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al presidente; por tanto, el *quid* del juicio de responsabilidad del presidente se encuentra en si se reúnen en la Cámara de Diputados los votos para acusarlo, y si se reúnen en el Senado los votos para destituirlo.

<sup>139</sup> Tena Ramírez, F. Derecho Constitucional..., *op. cit.*, pág. 566.

<sup>140</sup> Burgoa, I., *Las garantías constitucionales*, pág. 638.

<sup>141</sup> Goodspeed, S., *El papel del Poder Ejecutivo en México. Problemas agrícolas e industriales de México* pág. 164.

La ley secundaria debería especificar con mayor detalle los delitos que comprende la frase por "traición a la patria" y delitos graves del orden común, pero ante la duda el Congreso se verá obligado, porque no existe otro modo, a determinar cuándo el presidente ha roto el orden constitucional o dejado de cumplir con sus obligaciones.

## 2. Algunos controles del Congreso sobre el presidente

El presidente de la República posee múltiples facultades, pero la Constitución no lo hizo todopoderoso, en razón a que parte de sus funciones no son discrecionales, sino que para poderlas realizar necesita de la voluntad del Congreso; este último puede utilizar su intervención en la facultad del presidente como un medio de control político, y así lograr el equilibrio que debe existir entre los poderes y que es necesario para el buen funcionamiento del sistema de gobierno estructurado en la ley fundamental.

Las facultades que la ley constitucional otorga al Legislativo respecto al Ejecutivo como controles políticos, o que puede convertirse en controles políticos, son los siguientes: a) el poder de la bolsa; b) la ratificación de determinados actos; c) el juicio político de responsabilidad; d) las sesiones extraordinarias y e) las facultades implícitas.

Sobre los controles enumerados, los dos más importantes son el poder de la bolsa y el juicio político de responsabilidad.

Estos controles como facultades ya han sido analizados, pero debe hacerse una recapitulación.

- a) **El poder de la bolsa:** la Cámara de Diputados puede modificar, reducir o aumentar el proyecto de presupuesto de egresos que le propone el presidente de la República, y recordemos que es la propia Cámara de Diputados la que examina anualmente la cuenta pública que le presenta el Ejecutivo.
- b) **La ratificación de determinados actos:** la ley fundamental, como ya se ha dicho, ordena que el Congreso, el Senado y otras veces la Cámara de Diputados aprueben la realización de ciertos actos, los tratados internacionales y los nombramientos de algunos funcionarios.

La negativa a ratificar o aprobar esos actos o nombramientos puede poner en una situación engorrosa al presidente o lesionar la política internacional que ha delineado.

En este sentido es conveniente tener en cuenta lo establecido en el Artículo 88 que dispone la prohibición de ausentarse el presidente del país sin permiso del Congreso o, en su caso, de la Comisión Permanente.

- c) **El juicio político de responsabilidad**, que ya fue estudiado.
- d) **Las sesiones extraordinarias**: el Congreso de la Unión no puede celebrar sesiones extraordinarias, después del 31 de diciembre el primer periodo de sesiones y del 15 de julio, el segundo periodo; pero la Comisión Permanente puede convocar a una de las cámaras o a las dos, a sesiones extraordinarias para que se ocupen expresamente de los asuntos que señala la convocatoria respectiva.
- e) **Las facultades implícitas**: el Artículo 73 al conceder al Congreso sus facultades, indica en la fracción XXX que puede: "expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión." Estas facultades implícitas que ya estaban presentes en el Congreso, son los medios para hacer efectivo el ejercicio de las atribuciones expresas que la ley fundamental señala a los poderes. Lo que el Congreso puede realizar a través de las facultades implícitas, es reforzar las anteriores 29 fracciones del propio Artículo 73 y también las otras funciones señaladas en la ley fundamental. Esto no es óbice para que el Congreso tenga la facultad de emitir toda clase de leyes así como el tener un amplio margen de interpretar la disposición constitucional, bien pudiera legislarse en el sentido de restringir facultades al Ejecutivo.

### 3. Algunas limitaciones al poder del presidente

#### Los grupos de poder

Indudablemente, en los últimos lustros el presidente mexicano ha aumentado sus facultades y se ha fortalecido a tal grado que se ha afirmado que su actuación no encuentra otro freno que su misma moderación.<sup>142</sup>

En el país se carece de un estudio jurídico y sociológico sobre las limitaciones del presidente mexicano. Empero, se consideran como limitantes a la actuación del presidente:

- a) El tiempo, ya que el cargo tiene una duración de seis meses y la imposibilidad de poder reelegirse.
- b) El Poder Judicial Federal que conserva algunos matices independientes que protege a través del juicio de amparo actos de imposible reparación.

---

<sup>142</sup> Lambert, J., *op. cit.*, pág. 516.

- c) Los grupos de presión, siendo difícil poder precisar hasta dónde sus presiones han sido efectivas, por lo que se ha opinado que en México, en virtud del mismo sistema, sólo se conocen y pueden medir las presiones los grupos que las realizan y el presidente que las sufre.<sup>143</sup>

Pablo González Casanova afirma que los factores de poder en México son los caudillos y caciques regionales y locales, el ejército, el clero, los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros.<sup>144</sup>

Jaime González Graf, examinando las principales limitaciones con que se encontró el presidente Echeverría fueron: las relaciones de dependencia de México respecto al exterior, el poder de inversión de las élites económicas y el poder burocrático de las organizaciones obreras.<sup>145</sup>

Por el contrario, se ha opinado que los grupos de presión aumentan la fuerza política del presidente cuando éste tiene el poder de enfrentarlos y decidir las tensiones sociales que se producen de esas pugnas,<sup>146</sup> es decir, se hace árbitro de ellas.

- d) La cúpula empresarial tanto en sus confederaciones como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) que ha ejercido presión desde Miguel Alemán hasta la fecha, así como el Consejo Coordinador Empresarial (CEE), y otras más.
- e) La cúpula obrera del país encabezada desde hace más de 60 años por Fidel Velázquez, quienes también presionan al Ejecutivo en sus decisiones.
- f) Los de carácter internacional, al ser México un país dependiente las decisiones económicas son tomadas desde el exterior, afectando el otorgamiento de créditos e inversión.
- e) La prensa, que si bien no es una limitación es una molestia y más tratándose de sus editoriales aunque la circulación es muy limitada

---

143 Cosío Villegas, D., *El sistema político mexicano*, pág. 34.

144 González Casanova, P., *op. cit.*, pág. 27.

145 González Graf, J., *La perspectiva política en México*, pág. 24.

146 Romero, C. E., *op. cit.*, pág. 4.

## CAPÍTULO IV. MIGUEL ALEMÁN VALDÉS

### Caso típico de presidencialismo

Antes de que el Partido oficial designara al sucesor definitivo de Ávila Camacho, se observó con cierta tolerancia la movilización de cuatro aspirantes a la presidencia: Miguel Alemán Valdés, secretario de Gobernación; Javier Rojo Gómez, jefe del Departamento Central; Ezequiel Padilla, secretario de Relaciones Exteriores y Miguel Henríquez Guzmán, militar sin puesto ministerial. Hubo otros dos candidatos, los generales Calderón y Castro, pero éstos eran figuras menores en la competencia y nadie los tomó en serio. Se podía fácilmente vaticinar que el único candidato viable sería el primero de ellos; tanto por el puesto del cual provenía, como de las habilidades personales que demostró tener durante su desempeño político en los regímenes de Cárdenas y Ávila Camacho.

Durante la etapa de competencia comenzaron paulatinamente a descartarse las posibilidades de todos los precandidatos, menos las de Miguel Alemán, Rojo Gómez anunció públicamente que el favorito oficial del Partido, de Ávila Camacho y de Cárdenas, era Alemán. Por lo tanto, aseguró "que el momento no era propicio" a su candidatura.<sup>147</sup>

El general Henríquez Guzmán, que había logrado el amparo de algunos militares indudablemente no consiguió el apoyo de cardenistas, aunque muchos estimaban lo contrario.<sup>148</sup> Por otro lado, el poder de los militares ya había sido bastante neutralizado por Ávila Camacho al sacarlos del Partido y del Senado. Debido a esta situación, Henríquez optó por retirarse dejando libre el ascenso a Alemán.<sup>149</sup> El general Henríquez manifiesta que renuncia debido a que las autoridades presionan en favor de la candidatura del licenciado Alemán.

Desde su plataforma política, Ezequiel Padilla sostuvo que "ni el comunismo y ni el fascismo son rumbos adecuados para las instituciones libres a que ardientemente aspira nuestro país".<sup>150</sup>

La franca tendencia derechista de las banderas padillistas encontró -como era de esperarse- una reacción desfavorable entre los líderes sindicales.<sup>151</sup>

En el caso de Miguel Alemán, este manejo fue bastante obvio. Rápidamente se extendieron los apoyos de todas partes; constantemente nuevas agrupaciones de

<sup>147</sup> Correa, E. J., *op. cit.*, pág. 353.

<sup>148</sup> Correa, E. J., *op. cit.*, págs. 352 y 353.

<sup>149</sup> Cárdenas, L., *op. cit.*, pág. 161.

<sup>150</sup> *Ibidem.*, pág. 161.

<sup>151</sup> *Ibidem.* pág. XXV.

intelectuales, abogados y sindicatos obreros independientes, proclamaban su adhesión a Alemán por su dinamismo, capacidad de trabajo, preparación profesional y postura política, gran parte del éxito alcanzado por Alemán fue haberse mantenido aparentemente en una postura de centro para conciliar distintas tendencias en pugna. Durante el periodo presidencial de Pacual Ortíz Rubio, Alemán fue designado abogado de la Secretaría de Agricultura. Bajo Abelardo Rodríguez figuró como diputado suplente. Con Cárdenas fue nombrado magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En 1936 fue electo senador por el estado de Veracruz y unos meses después, por la muerte del gobernador Manlio Fabio Altamirano, Alemán pasó a ocupar la gubernatura de dicho estado.<sup>152</sup> En 1939 renuncia a ella haciéndose cargo de la dirección de la campaña presidencial de Ávila Camacho; al ser electo éste, Alemán es nombrado secretario de Gobernación. El historial de las actividades de Alemán lo destacan tanto como hábil político, dotado del don de la conciliación, como distinguido profesional del Derecho Público.

Durante sus años en la Universidad, publicó un periódico llamado *Eureka* que la Secretaría de Educación distribuía en las secundarias de México.<sup>153</sup> Posteriormente al recibir la cartera de Gobernación comenzó paulatinamente a solidificar su propia fuerza con miras a suceder al presidente en funciones. Por la discreta influencia que ejerció sobre el presidente Ávila Camacho, logró orientar el nombramiento de la gran mayoría de los gobernadores estatales y de los presidentes municipales, lo que le otorgó una gran fuerza de control sobre los poderes locales de la República. No en balde llamó Lombardo Toledano a Alemán "cachorro de Cárdenas y de Ávila Camacho".<sup>154</sup>

Una innovación que demostró Alemán fue la creación de su propio programa de gobierno en el cual integraba la figura de las llamadas "Mesas Redondas", mismas que tuvieron gran impacto propagandístico en la sociedad, con la característica de apolíticas, es decir, que carecían de cualquier influencia política de algún partido.

La atención de las Mesas Redondas se centraba en los problemas económicos, al igual que en el programa mismo de Alemán. La economía en todas sus ramas: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, minería, industria de transformación, energía eléctrica, comunicaciones, transportes, comercio y crédito, ocupó la primacía del enfoque alemanista.

Después de las elecciones en julio de 1946, se anunció el triunfo total de Alemán. En realidad esta victoria estuvo asegurada mucho antes por la maquinaria oficial organizada. Durante el registro electoral de partidos, la Secretaría de Gobernación reconoció al PRI un contingente de 376 000 miembros; al Partido Democrático Mexicano 11 041; al PAN

152 D'Acosta, H., *Alemanismo, teoría y práctica del progreso en México*, pág. 18.

153 Wise, G. S., *El México de Alemán*, págs. 58-60.

154 Correa, E. J., *op. cit.*, pág. 350.

10 708, y a la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano 10 362.<sup>155</sup> Es decir, los tres partidos de oposición juntos, no podían igualarse a la fuerza reconocida del PRI.

Alemán, por su parte, agradeció al pueblo que lo hubiera escogido y que hubiera demostrado su fe en el derrotero que se proponía seguir. Para avalar esa fe, que según Alemán demostró en él la mayoría de la población, prometió como novedad incorporar a su equipo de gobierno gente joven, dinámica, profesional y técnicamente capacitada, con el intento de asentar una dinámica semblanza de la futura gestión administrativa, basada en el trabajo, la disciplina, puntualidad y conocimiento.

Hasta la elección de Alemán todos los jefes de Estado, surgidos del movimiento revolucionario, habían sido militares, esto debido en gran medida al clima de inseguridad y desamparo social interno, como la inestabilidad política y social, propiciaron la aceptación de líderes exclusivamente militares.

### 1. Gabinete de Alemán

"Los funcionarios designados... (decía Alemán) tienen bajo su cuidado la atención, trámite y resolución de los problemas encontrados en cada una de sus ramas y a ellos compete, en primer término, la responsabilidad del buen éxito de las soluciones que se dicten... Los funcionarios nombrados seguramente contarán con el estímulo... de la opinión nacional para realizar sus funciones con la eficacia de que son capaces..."<sup>156</sup>

Los requisitos manifiestan en primer lugar exigencias concretas de conocimiento, trabajo y dedicación responsabilizada con estímulos necesarios para adquirir prestigio entre la opinión pública. La profesionalidad del equipo se dividió entre licenciados en derecho, 55%; industriales, 20; técnicos universitarios, 15, y militares, 10. Como la mayoría del Gabinete lo integran licenciados en Derecho, se le ha calificado con el título de "Gobierno de Abogados". No obstante, lo novedoso de este Gabinete no son tanto los abogados que desde hacía mucho tiempo atrás estuvieron presentes en las funciones públicas, sino la incorporación de abogados que fungían también como catedráticos universitarios.

En segundo término surge otro cambio significativo: el Gabinete integra a cuatro famosos industriales, ligados mucho más a la iniciativa privada, ocupando dos secretarías de Estado: Economía y Agricultura, la empresa más grande del Estado, Petróleos (por el presupuesto que maneja) y la administración del Instituto Mexicano del Seguro Social.

---

<sup>155</sup> Correa, E. J., *op. cit.*, pág. 468.

<sup>156</sup> *Ibidem.*

La empresa e instituciones de mayor significado revolucionario quedan así en manos de una administración empresarial. Este detalle marca en gran medida la tendencia del sexenio en el que prevalece una orientación inclinada casi exclusivamente a la acción pragmática.

En el sexenio de Alemán la reducción de las posibilidades del ejército como canal de la movilidad y ascenso también se ven reducidas; los cuadros militares obtienen una mínima representación en su Gabinete y la tendencia hacia la disminución de la participación militar en la política, se enfrenta al cambio civilista observable desde el régimen avilacamachista; pero durante la etapa de Alemán la institucionalización del civilismo y del mérito universitario ayudaron a desplazar a militares de los cuadros administrativos.<sup>157</sup> señala en su estudio sobre la política económica alemanista que tanto el primer secretario de Economía, el prominente industrial Antonio Rufz Galindo, como el secretario de Hacienda, Ramón Beteta, no desaprovecharon ninguna oportunidad para subrayar las ventajas del programa económico de Alemán; defendieron el programa ante las posibles opiniones contrarias dentro de la sociedad. Beteta fue uno de los ideólogos más sobresalientes, basta revisar sus discursos ante la iniciativa privada y el resto de la opinión pública<sup>158</sup> para percibir su esfuerzo de fundamentar la doctrina económica del sexenio.

La introducción por parte del presidente de una nueva legislación modificando la ley de las secretarías de Estado del 30 de diciembre de 1939,<sup>159</sup> pareció ser en este momento una forma de previsión para el control de la eficacia que Alemán deseaba tener sobre sus ministros. Las estipulaciones de esta iniciativa permiten observar, entre otras cosas, el establecimiento de una facultad especial para nombrar en algún momento determinado, si lo juzgara necesario el presidente, dos secretarios sin cartera y la posibilidad a designar más de un subsecretario en cada Secretaría de Estado.<sup>160</sup>

Aunque esta previsión teóricamente debería haber aumentado la competencia en una forma más racional para medir la destreza y lealtad de cada uno de los integrantes del Gabinete en la práctica cotidiana, sin embargo, produjo actitudes no previstas: rivalidad, desunión, denuncias y serias discordias que comenzaron a obstaculizar el funcionamiento interno. Es característica la descripción que hace de esta situación conflictiva el señor Jorge Ferretis:

"Alemán, hábil y sonriente, empezó por dividir organizaciones... En cada dependencia fue azuzado un subjefe frente al jefe. Empezando por Gobernación, el subsecretario Uruchurtu ostentó apoyo presidencial tan sólido como el titular Héctor Pérez Martínez. La pugna se resolvió con la destitución de este último. En Educación Gual Vidal ya no

<sup>157</sup> Sanford A. Mosk Mosk, S. A., *Industrial Revolution in Mexico*, pág. 62.

<sup>158</sup> Beteta, R., *Dos discursos y una doctrina*, pág. 38.

<sup>159</sup> Espejel y Álvarez, M., *op. cit.*, pág. 42.

<sup>160</sup> *Tiempo*, México 1946, vol. X, núm. 241, pág. 5.

soportaba al subsecretario, Leopoldo Chávez. En la Secretaría del Trabajo el subsecretario se alzó igual frente a Serra Rojas, hasta que éste renunció... etcétera."<sup>161</sup>

Es interesante observar que las destituciones a nivel ministerial significaron en la mayoría de los casos una "congelación" definitiva; en cambio a nivel subsecretarial la destitución significaba una permutación con posibilidades que no negaban las oportunidades de un ascenso posterior. Estas reglas dentro del juego político nos llevan a deducir la siguiente hipótesis: el "fracaso" en un puesto alto significa un "castigo" mayor que el fracaso en un puesto de menor categoría. Esto se tradujo en que el primero pierde casi totalmente la oportunidad de la reincorporación a un nivel similar de importancia, mientras que el segundo tiene en gran medida la oportunidad de ser reincorporado a un nivel semejante.

## 2. Alemán intento de apertura exterior

Alemán siendo el candidato oficial apoyado por los grupos más fuertes en el poder, no podía elaborar un programa con signos contrarios a la conducción aún en funciones. Además, resultó ser el candidato prototípico de valores urbanos. La gran euforia entre los sectores urbanos respecto a las consecuencias del crecimiento económico del sexenio, no permitió que el derrotero emprendido por Ávila Camacho fuera modificado. El rompimiento de un nuevo gobierno con el ideario del anterior sólo es factible en una coyuntura de descontento social (que no fue el caso del régimen avilacamachista). La intervención de Ávila Camacho había dejado tras de sí una atmósfera de confianza y de grandes expectativas que, desde el punto de vista estratégico, no era conveniente destruir u opacar por parte del nuevo líder político nacional.

En cierto modo, resulta comprensible la actitud del nuevo líder político; ni en el Gabinete desearon inaugurar su gestión con acciones demasiado expeditivas o intranquilizar a los sectores de la iniciativa privada o ahuyentar las inversiones extranjeras de la economía nacional.

La continuidad entre su régimen y el anterior se explica no sólo por el compromiso con el ex presidente Ávila Camacho de seguir la misma línea en la orientación económica ni, estrictamente, por la falta de presiones sociales contrarias en el inicio del sexenio para orientar la política hacia otras metas.

Los países en vías de desarrollo, decía Beteta, ideólogo financiero del régimen, deberían aceptar la realidad de su situación desventajosa frente a los dos únicos países de la región plenamente industrializados; Estados Unidos y Canadá, poseedores de un superávit de

---

<sup>161</sup> "Alemán Valdés, Maquiavelo", *Presente*, núm. 21.

capital, y actuar en consecuencia.<sup>162</sup> El conjunto de los países continentales en vías de desarrollo conforman la "América deudora", mientras que aquéllos constituyen la "América acreedora", por consiguiente, debe aprovechar las inversiones por su escasez de capital propio sin demasiados límites internos al mismo para ayudarse en su deseo por alcanzar el desarrollo económico.

Una conciencia de cooperación favorable respecto a los países en vías de desarrollo se había manifestado con la aparición de algunos organismos internacionales -el Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington- surgidos todos, formalmente, con el propósito de ayudar con empréstitos a los países de economías incipientes o insuficientes. El surgimiento de los nuevos organismos de promoción de desarrollo, y también la visita a México del presidente de Estados Unidos el 3 de marzo de 1947. La visita de Truman fue interpretada por la prensa nacional como un acto generoso, con el cual el mandatario intentaba borrar una herida del pasado y señalar la nueva postura de cooperación de su gobierno.

El clima propició el respaldo a su política económica, la tendencia a aceptar la inversión extranjera quedó así plenamente justificada. Por esta necesidad se derogó la norma según la cual los inversionistas extranjeros no podían controlar más del 49% de las acciones de una empresa.<sup>163</sup> Asimismo se creó el Departamento Interior de Inversiones Extranjeras que tuvo como objetivo principal tratar de estimular la inversión particular del exterior en casi todas las ramas de la economía nacional. Frente a esta permisividad se excluyeron inversiones extranjeras de las cadenas radiodifusoras, las líneas aéreas que operaban dentro del país, los transportes urbanos, publicidad y películas nacionales, pesca y bebidas gaseosas.

Debido a ello, la búsqueda para obtener mayores recursos financieros a través de los empréstitos recibió en cierta forma un apoyo bastante amplio por parte de muchos sectores sociales que fundamentaron sus propias esperanzas de bienestar en el crecimiento económico industrial del país, o bien se mantuvieron a la expectativa frente a las consecuencias de la orientación del gobierno.

Pese a todos los esfuerzos por parte del gobierno alemán la industrialización en el transcurso del primer año del régimen no había alcanzado aún el impulso necesario para el crecimiento deseado. La iniciativa privada nacional exigía mayor protección a sus intereses en el desenvolvimiento industrial y comercial. En vista de esta situación se hizo necesaria la elaboración de dos decretos simultáneos; por un lado, la prohibición de importación de artículos de lujo y, por otro, el intento de elevar las tarifas arancelarias a través de una renegociación comercial con Estados Unidos.

<sup>162</sup> Beteta, R., "Un perfil económico en las Américas", discurso pronunciado ante la XXXIV Convención Nacional de Comercio Exterior de los Estados Unidos, 21 de octubre de 1947.

<sup>163</sup> *Tiempo*, vol. XI, núm. 287, pág. 32.

Para diferenciar los artículos de lujo cuya importación debía ser restringida, se utilizó el criterio de la existencia de bienes domésticos sustitutos. Este criterio, precariamente definido y bastante laxo, trajo como consecuencia no sólo la enorme alza de precios en los artículos producidos en el país por la propia escasez, sino la manufactura de productos de escasa calidad.

Es interesante observar que el sector más agradecido por las medidas adoptadas fue la Cámara Nacional de la Industria de Transformación.<sup>164</sup> El aumento de protección al sector particular se manifestó de inmediato en la elevación de su participación. A su vez, el énfasis en la política agrícola del gobierno, expresado en obras de irrigación, carreteras y presas construidas con financiamiento oficial,<sup>165</sup> significaron un impulso atractivo a la inversión particular en distintas ramas agrícolas.

La mayor crisis económica y político-social del sexenio se presentó en el momento de la devaluación del peso mexicano, el 22 de julio de 1948 y se debió probablemente a que toda la política arancelaria se puso tardíamente en vigor sin planeación previa de sus alcances y limitaciones, y también por la inexistencia de un control a la fuga de capitales. Durante un tiempo se trató de sostener, artificialmente, el valor del peso mediante préstamos del exterior y se pretendió salvar la situación exponiendo un proyecto de liberalización de la economía por medio de una campaña de ahorro nacional; simultáneamente se quería poner en vigor una ley del impuesto sobre los ingresos mercantiles y otra contra la defraudación impositiva, pero la mayor parte de la clase patronal, protegida en gran medida por una parte considerable de la prensa y por el mismo gobierno, se rebeló contra estas iniciativas de ley.

La devaluación de la moneda resultó ser un indicador de las deficiencias y limitaciones internas causando un gran desprestigio al gobierno. A partir de este momento las medidas oficiales comenzaron a ser vistas, con cierta desconfianza. Aunque el desprestigio cayó más que nada sobre los colaboradores y amigos de Alemán, sin embargo, y de modo latente, el sentimiento de desconfianza amenazaba con extenderse sobre el mismo presidente en funciones.

Ciertos ataques contra sus colaboradores se dirigieron directamente hacia el secretario de Hacienda, Ramón Beteta, y al secretario de Economía. La revista *Presente* acusó al primero diciendo: "Beteta neutraliza su desconocimiento hacendario y su falla de visión mediante una condescendencia ínfima pero con amazotes evidencias en las fronteras aduanales." *Presente* acusa al primo del director de la Secretaría de Hacienda, porque

---

<sup>164</sup> Esta Cámara reconoció públicamente la defensa económica del régimen alemanista y expresó su felicitación por los decretos dictados. Véase Manuel Espejel y Álvarez, *op. cit.*, pág. 97.

<sup>165</sup> "La extensión de la tierra irrigada fue mayor que la que se produjo en los regímenes combinados de Cárdenas y Ávila Camacho". Vernon, R., *op. cit.*, pág. 120.

pudo haber conocido la noticia de que el peso iba a bajar y finaliza cuestionando: "¿No sería conveniente que Hacienda proporcionara la lista de los compradores de dólares?"<sup>166</sup>

En vista de esta situación, el secretario de Hacienda, Ramón Beteta, se vio obligado a entregar la lista global de las compras de dólares. Durante el mes de julio según este informe a la prensa nacional, los banqueros compraron 16 millones de dólares y el público en general 373 mil. La Nacional Financiera 1 800 000 y Petróleos Mexicanos un millón.<sup>167</sup> con lo que demostró que los banqueros sustrajeron antes de la devaluación la gran parte de las divisas extranjeras.

Asimismo, una presión muy desfavorable al gobierno se manifestó por el lado de los representantes de la banca privada, que de algún modo se sintieron molestos por las denuncias hechas en su contra por el secretario de Hacienda y por el bloque patronal y comercial del país.

El único bloque industrial que se manifestó en favor de las nuevas disposiciones fiscales expedidas por el gobierno fue la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación. En tanto, el Partido Acción Nacional (PAN) apoyó las demandas de la mayoría del grupo patronal, banquero y comercial. El PAN trató de movilizar un clima de apoyo a su postura en la Cámara de Diputados para que ésta derogara la aplicación del nuevo impuesto sobre la renta e impedir así cualquier reforma fiscal.<sup>168</sup>

En lugar de distinguir en este momento la posición del gobierno frente a la de los sectores particulares e intentar la unión de todas las fuerzas más o menos radicales dentro y fuera del gobierno, para oponerla como contrapeso a las demandas conservadoras y en apoyo a los deseos de rectificación gubernamental, persistieron en sus presiones individuales, cada quien por su lado y seguir sus intereses particulares sin concertar una política de conjunto.

La división interna entre los grupos propició sin duda los intereses particulares de los grupos económicamente dominantes. Los intentos alemanistas, aparentes o verdaderos, no encontraron el apoyo y colaboración necesarios para hacer valer el nuevo criterio fiscal. Al respecto son factibles dos hipótesis contrarias: a) que las diversas izquierdas en el país por tradición nunca habfan manifestado el deseo de establecer una comunicación entre sí con base en intereses comunes, y debido a ello están incapacitadas para aprovechar ciertas coyunturas favorables en la defensa de intentos oficiales positivos. Esta hipótesis reivindica en parte el retroceso alemanista respecto a su disposición de algún cambio en su política fiscal y distributiva. Pero, por otro lado, existe la posibilidad de una segunda hipótesis; b) que el gobierno manipuló de algún modo la desunión entre

<sup>166</sup> *Tiempo*, vol. XIII, núm. 327, agosto, pág. 6.

<sup>167</sup> *Presente*, núm. 5, agosto, 1948.

<sup>168</sup> *Tiempo*, vol. XIII, núm. 343, noviembre, 1948, pág. 6.

los elementos más o menos radicales para poder señalar su relativa y pequeña autonomía en relación con sus propios propósitos y de esta manera tener que ceder ante las demandas y presiones de los sectores pudientes para no cancelar o restringir el impulso del crecimiento industrial.

Esta hipótesis puede fundamentarse con la siguiente argumentación, sabido es que el PRI, siendo el único Partido gubernamental, mantiene vínculos estrechos en la conducción oficial y actúa por lo general mediante indicaciones de arriba. Ahora bien, según declaraciones del Partido gobiernista, se observa en este momento una actitud que no se dirige a la defensa de las disposiciones oficiales sino que, por el contrario, sus presiones se desvan contra fuerzas sociales poco relevantes en la coyuntura del momento.<sup>169</sup>

Mientras tanto, los elementos conservadores de la iniciativa privada se quejaban de que el Estado intentaba sustituir cada vez más al sector privado invadiendo los campos de la producción y de la distribución, que "...los rojillos están preparando el clima propicio para dar el golpe de mano final y apoderarse de la situación que aún no han podido dominar completamente...", y con la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio decía "que el virus comunista se está difundiendo con rapidez en el país, no sólo con gran perjuicio de intereses económicos sino con graves peligros de las instituciones".<sup>170</sup>

El gobierno por su parte, solo y aislado, sin el apoyo manifestado de las izquierdas y sin el del propio PRI, lamentó la estrechez patronal.

Por conducto del secretario de Hacienda ante un crecido número de periodistas capitalinos expresó su inconformidad ante la actividad de los privilegiados,

"...exactamente los de mayor capacidad económica, están atacando al gobierno al tiempo que aluden contribuir con el Estado... Entre los descontentos hay grupos que han venido pagando menos de lo que proporcionalmente les corresponde dentro de la distribución equitativa de la carga fiscal... El gobierno persigue la estabilidad monetaria y procura atenuar los efectos de la devaluación... combatir el alza de los precios. Está evitando, para ello, exportaciones de artículos que son necesarios para el consumo del país. Está persiguiendo una política fiscal que limita las emisiones de valores del gobierno. Sujeta los gastos totales de la Federación al rendimiento de los impuestos, y cuando incrementa éstos, cuida de que ese aumento no

---

<sup>169</sup> Lerner, B. y S. Ralsky, *El poder de los presidentes, alcances y perspectivas*, pág. 240.

<sup>170</sup> *Ibidem.*, pág. 242

se traduzca en una elevación de los precios; es decir, procura no aumentar los impuestos al consumo, sino que retira parte de las utilidades a través del Impuesto sobre la Renta. Esto, que tan en armonía está con el programa general propugnado por el gobierno, es, precisamente, lo que objetan los afectados."<sup>171</sup>

Si el costo de la industrialización y crecimiento económico requería del respaldo gubernamental a los sectores económicamente poderosos, no por ello no podía la conducción política abandonar a su destino a los sectores económicamente débiles, por lo que, y a pesar de las presiones patronales, el gobierno trató, ocasionalmente, de mostrar su preocupación social, incorporando ciertas mejoras populares. Con un sentido puramente conciliatorio, se establecieron precios tope para algunos alimentos básicos y subsidios oficiales a la importación de alimentos escasos.<sup>172</sup> Por otro lado, se incorporaron varias reformas a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social para extender su auxilio a sectores más amplios de necesitados de la población citadina y de la provincia,<sup>173</sup> además se puso en vigor una nueva ley de pensiones civiles para funcionarios públicos y militares retirados,<sup>174</sup> y otra ley sobre la construcción de habitaciones populares.

En cierta forma resultó ser este el periodo que más perjudicó el prestigio del régimen alemanista; en él aumentaron las demandas obreras y magisteriales por la carestía que los afectó directamente, que el gobierno sorteó a perjuicio de los demandantes. El descontento se había expresado a través de un alto número de emplazamientos a huelga que no llegaron a efectuarse gracias a la intervención oficial. En términos generales, la estrategia del régimen consistió en conciliar ciertas demandas económicas sin permitir una organización sindical fuerte. Por otro lado, fomentó la división entre los líderes sindicales; los sindicatos ferrocarrilero, petrolero y del magisterio sufrieron cambios en sus comités ejecutivos.<sup>175</sup> No obstante, con objeto de conservar más o menos el poder adquisitivo de los salarios obreros, el gobierno trató de mantener relativamente estables los precios, principalmente los bienes de primera necesidad.

A mediados de 1950 la represión decayó. Varios factores operaron en favor de un cambio en el que se observa cierto relajamiento positivo frente a la acción intersectorial; la situación económica comenzaba a dar signos de mejoría y estabilización como consecuencia indirecta de la guerra de Corea; las exportaciones estaban elevándose rápidamente por la creciente demanda de Estados Unidos que necesitaba atender las

<sup>171</sup> Espejel y Álvarez, M., *op. cit.*, págs. 169-170.

<sup>172</sup> *Tiempo*, vol. XVI, núm. 398, diciembre, 1949, pág. 4.

<sup>173</sup> Arce Cano, G., "Alemán y el Seguro Social", *Temas Mexicanos*, núm. 7.

<sup>174</sup> En acuerdo especial Alemán dispuso que los veteranos fueran reconocidos por la Secretaría de la Defensa con derecho a pensiones correspondientes.

<sup>175</sup> *Tiempo*, vol. XV, núm. 383, septiembre, 1949, pág. 4.

presiones internas de rearme; grandes capitales de dólares llegaban al país abriendo de nuevo las expectativas de crecimiento; la balanza de pagos tendía a equilibrarse<sup>176</sup> y las enormes obras públicas de infraestructura, en pleno proceso de desarrollo y terminación, recalcaron las realizaciones del régimen como fruto de sus esfuerzos a pesar de todos los altibajos del pasado. Esta situación devolvió en gran medida la serenidad y seguridad a la conducción política; las críticas a su actuación decrecieron y la que aún persistía de incomodar al gobierno. Por todas estas partes se escuchaban expresiones de satisfacción y adhesión al régimen. Esto permitió a algunos colaboradores y amigos de Alemán pensar en la posibilidad de una reelección del Primer mandatario para un segundo periodo sexenal.

El mejoramiento de las condiciones económicas se reflejó en las actitudes de los distintos sectores del país. La iniciativa privada, por conducto de los representantes de la banca, observaba que la devaluación, que muchos pensaron acarrearía la depresión, se convirtió, gracias a la correcta intervención del gobierno, en una prosperidad de la que todos disfrutaban.<sup>177</sup>

En el rechazo a la continuidad del alemanismo se había utilizado también como factores su reducida política social y la poca eficacia que demostró tener su gestión en el control de la carestía (que constituyó uno de los problemas fundamentales del sexenio). Cierta germen de desconfianza, agitaba a los diversos sectores de la población respecto a los resultados de la expansión económica. En un mayor esfuerzo por lograr el crecimiento económico, los salarios obreros se habían mantenido casi estables y el derecho de huelga se restringió, y a fin de proteger al pequeño o gran productor en el campo se abandonó todo interés en el programa ejidal.

La orientación económica del sexenio acrecentó la infraestructura y la producción de bienes materiales, pero también la corrupción entre el elenco político y la dependencia interna frente a los capitales del exterior. La suma de los efectos negativos del crecimiento económico hizo surgir algunas dudas en torno a la validez del esfuerzo alemanista.

Los frutos de la construcción de carreteras, de vías de ferrocarril, de grandes presas, de nuevos aeropuertos (Guadalajara, Mazatlán, Campeche y León), o del acrecentado poder de Nacional Financiera y la transformación de Petróleos Mexicanos para la promoción de

---

<sup>176</sup> El crédito al país, tanto del Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington, como de los particulares, aumentó con gran rapidez. Importante en la nivelación de la balanza de pagos fue el capital proveniente del turismo extranjero en México y las remesas que enviaron los braceros que en gran número se fueron a trabajar a Estados Unidos. Véase Del Cueto, H. H., *Cuando el peso valía más que el dólar*, págs. 198 y 199.

<sup>177</sup> Palabras expresadas por los señores Luis G. Legorreta, director del Banco Nacional de México y de Salvador Ugarte, director del Banco de Comercio, citado por Espejel y Álvarez, *op. cit.*, págs. 227 y 228.

la industrialización, estaban aún muy lejos de asegurar el mejoramiento de la población en su ingreso y en su capacidad adquisitiva.<sup>178</sup>

De algún modo se comenzaba a discernir la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo de los sectores populares en general; el énfasis en el aspecto económico no implicó el desarrollo automático de la población.

No obstante, genéricamente, el alemanismo representó un esfuerzo de modernización y expansión desconocido hasta entonces. La intervención alemanista marco, a pesar de sus limitaciones y deficiencias, una nueva etapa de México, caracterizada por la diversificación no sólo en el ámbito sino también desde el punto de vista social. La ampliación de la profesionalización en la burocracia con cierto criterio tecnocrático se incorpora también en el sector privado, aumentando las posibilidades de las clases medias.

En realidad cabe señalar que el régimen alemanista benefició, por su tendencia a la industrialización, a los sectores altos y medios, pero muy poco o casi nada a los sectores bajos. Sin embargo, la enorme polarización de la sociedad, entre élites económicas y políticas por un lado y las grandes masas por el otro, experimentó un cambio con la emergencia y expansión de nuevos grupos intermedios durante el régimen alemanista.

La conducción política que patrocinó el esfuerzo del crecimiento económico, encabezado por Alemán, creyó que en nombre del progreso valía la pena sacrificar por un tiempo la mejoría de las masas populares y marginales. En el periodo de Alemán fue notoria, en la retórica oficial, la disminución de los términos y eslogans revolucionarios. Ésta dejó de ser revolucionaria y cedió el paso a la incorporación de una terminología especializada y técnica, ligada estrictamente a las metas del progreso.

Teóricamente, desde el punto de vista de su doctrina, el alemanismo pensó en la posibilidad de alcanzar los ideales revolucionarios por otro derrotero.

Aunque la reelección de Alemán no se llevó a cabo (por los factores señalados con anterioridad), el alemanismo, como tendencia y orientación sobrevivió, con ciertas correcciones y ajustes, en gran medida en las gestiones políticas posteriores. En los sexenios que los siguieron se trató de mantener mayor equilibrio entre los legados cardenistas y alemanista; ninguno rompió radical o totalmente con las metas de ambos.

---

<sup>178</sup> Turner, F.C., *op. cit.*, pág. 199.

## Conclusiones

Se han distinguido los sistemas presidencialista y parlamentario, quedando establecido que el primero queda detentado en la figura del presidente, mientras que el segundo tiene como fuente de su poder a los miembros del Gabinete (Poder Ejecutivo) que son participantes del Parlamento (Poder Legislativo).

El origen del presidencialismo se remonta a la Constitución Norteamericana de 1787, cuya inspiración fue el *Common Law* de origen inglés, y en vez de tener un líder monárquico hereditario se buscó uno de elección popular.

Latinoamérica basó sus sistemas políticos al estadounidense amoldándolo a sus propias circunstancias económicas, sociales y políticas; cada estado aplicó al sistema presidencialista atributos propios, pero en gran mayoría se fincó un Ejecutivo en extremo poderoso respaldado por el ejército, así como la subordinación del Poder Legislativo y Judicial al Ejecutivo.

Dentro del Estado mexicano el predominio del Ejecutivo tiene orígenes prehispánicos, y en tiempos presentes la fuerza del Ejecutivo se centra en un Parlamento único y de un partido oficial sobre los cuales ejerce total autoridad.

A través de la historia de México y con énfasis al retomar su espíritu independentista como el conseguir la misma sobre el colonizador español busca las tendencias políticas adecuadas a las circunstancias históricas, como fueron las ideas centralistas o federalistas, pero siempre buscando la ideología que aparte cualquier indicio monárquico, inclusive se estableció una férrea oligarquía que duraría en promedio 33 años bajo la tutela del general Porfirio Díaz, personaje sobre el cual se trazó el objetivo de realizar un cambio radical del poder que hasta el momento había detentado. El levantamiento en armas de 1917 tenía como fin específico la existencia de un poder político antagónico al porfirista, se vislumbró con ferviente ilusión que Francisco I. Madero a través de su fórmula "Sufragio Efectivo no Reelección" sería el remedio al poder enfermizo al que el pueblo estaba sometido. Las mayorías no tuvieron la satisfacción de sentir que sus necesidades al fin hubieran tenido solución en razón de que Madero había sostenido efectivamente las necesidades de las mayorías.

El asesinato de Madero fue una ocasión oportuna para la usurpación del poder por parte de Huerta en forma por total autoritaria, situación que motivó a Carranza, apoyado por sus caudillos y con la efigie del "constitucionalismo", a fincar las bases para formar la cohesión entre grupos divididos.

Carranza intentó unir fuerzas, sin embargo, él mismo echaría a tierra sus objetivos al elegir como sucesor al ingeniero Bonilla y dejando de lado a Obregón quien se postularía como candidato independiente a la presidencia.

Finalmente, la presidencia de la República fue otorgada a Obregón en consecuencia por el enfrentamiento con Carranza. Mientras duró su administración demostró una afección al Artículo 123 Constitucional en pro de los obreros aunque, dando cabida ocasional al sector patronal, demostró un fuerte sentimiento anticlerical.

Ante la muerte de Obregón no fue sino Plutarco Elías Calles quien dejó rezagado en la campaña presidencial a Adolfo de la Huerta. Calles, estando en el poder, señaló como pauta la unificación política del país tal y como fue la creación del instrumento protector de los intereses de la clase trabajadora, la Junta de Conciliación y Arbitraje.

La economía se centralizó a través del Banco de México con atribuciones propias tales como emitir billetes, y ser banca central de control de cambios, aunque continuó con el asérrimo sentir anticlerical dejando a un lado el control de la educación por parte de la Iglesia.

De sus ideales políticos se enorgulleció con la formación de un Partido único que encaminó los deseos de la familia revolucionaria en el poder, dando por sentado la estructura del Maximato.

Al término de su gestión Calles necesitaba reconciliarse con los intereses obregonistas aún remanentes y, por ende, eligió a Emilio Portes Gil, uno de los allegados a la carismática figura obregonista. La organización del Partido Nacional Revolucionario (PNR) comenzó a unir las fuerzas opositoras y subversivas marcando con este acontecimiento la movilidad política así como su legitimación.

Portes Gil tuvo una aptitud conciliadora como es el hecho de borrar la imagen antirreligiosa de sus antecesores y otorgó la autonomía universitaria a los estudiantes. Al fenecer la etapa interina Pascual Ortiz Rubio tuvo la gracia de ser el indicado por Calles haciendo a un lado la presencia del general Aarón Sáenz en virtud de que este fue despojado del respaldo del Maximato.

Ortiz Rubio demostró gran debilidad política desde el principio de su gestión e hizo alarde de que a sus espaldas seguía vigente la figura de Calles, incluso demérito la cuestión agraria sin suponer siquiera que era un punto álgido en la transición del poder, esto creó un asérrimo resentimiento entre el sector campesino extendiéndose a los obreros al modificar la Ley Federal del Trabajo; ante estas circunstancias no podría más que esperarse un rotundo fracaso de su mandato, para completar o finalizar el sexenio se decidió por la participación del general Abelardo Rodríguez quien inició sus funciones implantando un salario mínimo general vigente, el otorgamiento de estímulos fiscales

para acelerar exportaciones y reducir importaciones y consolidar la infraestructura del país.

Durante el Maximato se demostró que, ni tres distintas opciones como lo fueron Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez podrían unir las distintas corrientes que estaban en la atmósfera de la Nación.

Lázaro Cárdenas parecía la figura o elemento tranquilizador ante el descontento generalizado, desde su posición política de gobernador, en su natal Michoacán, se volvió ferviente apóstol de las mayorías, siempre mantuvo contacto con las masas populares como lo continuaría haciendo aun dentro de su campaña presidencial.

En la integración de su Gabinete buscó un equilibrio de fuerzas, de esta manera tenía tantos elementos conservadores que se encontraban dentro del PNR como Bojórquez, Garrido Canabal y por el ala izquierda a Francisco J. Múgica y Narciso Bassols, posteriormente impuso la facultad presidencial de nombrar y remover la cúpula de la Suprema Corte de Justicia.

La expropiación petrolera marcó sin duda alguna una oposición al imperialismo, pero en la víspera de la Segunda Guerra Mundial inició un "coqueteo" hacia el mundo entero inclusive con los países del eje.

El sucesor de Cárdenas tendría que soportar el legado que se le había otorgado por las acciones ejercidas, de dos candidatos: Francisco J. Múgica y Ávila Camacho, fue éste quien resultó favorecido, en virtud de su habilidad de hacerse entender entre gente de ideas antagónicas.

Ávila Camacho designó entre los integrantes de su Gabinete a Fernando Manero y Miguel Alemán Velasco, su nombramiento se motivó por su solidaridad desde la campaña presidencial, además de haber ocupado las gubernaturas de Veracruz y Tabasco respectivamente. Dentro del ámbito político buscó siempre el indulto sobre sus opositores y con el sector privado implantó el régimen de economía mixta al experimentar un sensible crecimiento económico al encontrarse el mundo en guerra.

No resultó extraño que llegado el momento de realizar la sucesión presidencial, Ávila Camacho soslayara la presencia de Alemán y en su campaña recibió apoyo generalizado por el hecho de demostrar que su postura era centralista.

Su carrera política surge al ser designado abogado de la Secretaría de Agricultura para posteriormente ser nombrado Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en 1936 es elegido senador del estado de Veracruz del cual sería gobernador a la postre. Renunció al cargo de senador para lanzarse en apoyo a la campaña presidencial de Ávila Camacho, quien lo designaría como secretario de Gobernación. Con todo este

respaldo no existía lugar a dudas acerca de la persona en quien recairía la figura presidencialista.

En el gabinete alemanista se distinguen los juristas al integrador éstos el 55% del total, así como la inclusión de cuatro industriales e intenta hacer casi nula la presencia militar en el poder.

Desde el exterior, Alemán intentó proyectar una imagen de apertura hacia el mundo y principió con sus vecinos: Estados Unidos y Canadá. Diplomáticamente comenzó a limar asperezas del pasado incluso invitó al presidente Truman al país, hecho que le brindó favorables elogios por parte de la prensa nacional, al mismo tiempo se establecieron convenios de inversión extranjera marcando un tope máximo del 49% a extranjeros y un mínimo del 51 a nacionales.

Tras haber transcurrido su primer año en cargo, Alemán percibió en ese momento que era conveniente para el crecimiento del país, que dentro de la nación se manufacturaran bienes que anteriormente se importaban, en consecuencia creó el Programa de Sustitución de Bienes, el cual al cabo de los años se volvió perjudicial a la economía.

Momentos críticos tuvo la administración de Miguel Alemán tal y como fue el 22 de julio de 1948, cuando se anunció la devaluación del peso mexicano medida que repercutió negativamente en la figura presidencial al emerger la desconfianza sobre el sistema.

La carestía se resintió en todos los sectores manifestándose con un sinnúmero de emplazamientos a huelga que no fructificaron. Un repunte económico surge en 1950 en razón de la guerra de Corea en virtud de que las exportaciones se elevaron, y con ello volvió la serenidad.

Actualmente es debatible si la figura presidencial otorga la garantía de ser un sistema ideal o no, considerando que existe un presidente con experiencia y voluntad conciliatoria, así como visionario de las necesidades económicas políticas y sociales de la población podremos señalar la factibilidad de inducir a un buen mandatario.

Un presidente no podrá gobernar por sí solo, es necesario e indispensable que esté rodeado y asesorado por un grupo de personas que reúnan las mismas cualidades trabajando en conjunto y por una misma meta.

El presidencialismo no significa una dictadura disfrazada, es la conducción en todos los sentidos de un estado y el cual, en la hipótesis ideal, deberá estar equilibrado por otros poderes como el Legislativo, Judicial y en mayor razón por el Social por ser éste el que llevó al poder a su representante.

## Bibliografía

- Alemán Valdés, Maquiavelo, *Presente*, núm. 21, noviembre, 1984, 15 págs.
- Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1938, vol. I.
- Arce Cano, Gustavo, "Alemán y el Seguro Social", *Temas Mexicanos*, núm. 7, Ed. Ruta, México, 1991, 142 págs.
- Barlett, Manuel, "El Sistema Presidencialista Mexicano", *Pensamiento Político*, Revista de AFIRMACIÓN Política, vol. II, núm. 5, México, 1969.
- Bazant, Jan, Tres revoluciones mexicanas, en el libro de Cutberto Díaz Gómez, *México: sus necesidades, sus recursos*, Editora Técnica, S. A., México, 1970, 479 págs.
- Bermúdez, A. J. y Octavio Véjar Vázquez, *No dejes crecer la hierba (el gobierno avilacamachista)*, Ed. B. Costa Amic, México, 1969, 302 págs.
- Beteta, Ramón, *Dos discursos y una doctrina*, Edición particular, México, 1951, 61 págs.
- Beteta, Ramón, Un perfil económico en las Américas, discurso pronunciado ante la XXIV Convención Nacional de Comercio Exterior de los Estados Unidos, el 21 de octubre de 1947.
- Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa, México, 1965, 598 págs.
- Biscaretti d' Ruffia, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, 373 págs.
- Cárdenas, Lázaro, *Obras. Apuntes*, 446 págs.
- Cárdenas, Lázaro, *Obras. Apuntes 1913-1940*, t. I, UNAM, México, 1972, 446 págs.
- Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1973, 386 págs.
- Carpizo, Jorge, *Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth*, UNAM, México, 1971, 175 págs.
- Carpizo, Jorge, "Derecho Constitucional en las Humanidades del siglo XX", *El Derecho*, UNAM, México.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Ed. Siglo XXI, México, 240 págs.

- Carpizo, Jorge, "El Poder Ejecutivo y las Relaciones Exteriores de México", en *La Constitución y las Relaciones Exteriores de México*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1977.
- Carpizo, Jorge, "El sistema representativo en México", en *Revista Jurídica Veracruzana*, XXVIII, núm. 2, Xalapa, 1972.
- Carpizo, Jorge, La elección y la representación de los diputados y senadores, *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, México, 1973, 381 págs.
- Carpizo, Jorge, *Los sistemas federales del Continente Americano*, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- Carro Martínez, Antonio, "La primacía del Poder Ejecutivo en el Estado contemporáneo", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1958.
- Castorena, Jesús L., "La jurisdicción laboral. Su competencia y sus órganos", en *Revista Mexicana del Trabajo*, México, 1966.
- Coronado, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, UNAM, México, 1977, 289 págs.
- Correa, Eduardo J., *El balance del avilacamachismo*, Edición particular, 1942, 556 págs.
- Corwin, Edward S., *El Poder Ejecutivo. Función y poderes. 1787-1957*, Ed. Bibliográfica, Argentina, Buenos Aires, 1959, 366 págs.
- Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, Joaquín Mortiz, México, 1975, 149 págs.
- Cosío Villegas, Daniel, *El Sistema Político Mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1972, 116 págs.
- Cosío Villegas, Daniel, *El México de Alemán*, Editorial Atlante, S. A., México, 1958, 269 págs.
- D'Acosta, Elia, *Alemanismo, teoría y práctica del progreso en México*, Edición particular, México, 1952, 166 págs.
- Del Cueto, Héctor Hugo, *Cuando el peso valía más que el dólar*, Impresora Juan Pablos, México, 1959, 401 págs.

- Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la Proclamación de Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revista Mexicana, México, 1960.
- Discursos del General Obregón, México, 1920-1924, Talleres Gráficos de la Nación, México. 1932.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, 1962, 466 págs.
- Espejel y Álvarez, Manuel, *Miguel Alemán, biografía de su obra*, Oficina de Prensa de la Presidencia de la República, México, 1952, 380 págs.
- Excélsior*, 10 y 11 de diciembre de 1940.
- Excélsior* 6 de marzo de 1976.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1962, 514 págs.
- Fix-Zamudio, Héctor, Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano, en Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, *Cuadernos de Derecho Comparado*, núm. 6, UNAM, México, 1967, 244 págs.
- Fix-Zamudio, Héctor, "Las garantías constitucionales en el Derecho Mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, t. I, núm. 3, 1965.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Función del Poder Judicial en Los sistemas constitucionales latinoamericanos*, UNAM, México, 1977, 208 págs.
- Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de las finanzas públicas mexicanas*, Ed. Porrúa, México, 1965, 421 págs.
- García Purón, Manuel, *México y sus gobernantes*, Biografías, Ed. Porrúa, México, 1964, 244 págs.
- Gómez, R. A., *Government and Politics in Latin America*, Random House, Nueva York, 1965.

- González Aguayo, Leopoldo, *La nacionalización de bienes extranjeros en América Latina*, UNAM, México, 1969, 295 págs.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Ediciones Era, S.A., México, 1965, 335 págs.
- González Graf, Jaime, *La perspectiva política en México*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, México, 1975, 29 págs.
- González Navarro, Moisés, *La Confederación Nacional Campesina*, Costa-Amic Editores, México, 1968, 226 págs.
- Goodspeep, Stephen S., Papel del Poder Ejecutivo en México, Problemas Agrícolas e Industriales de México, vol. II, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1955.
- Guerrero, Euquerio, "Breves observaciones sobre el derecho procesal del trabajo", en *Trabajo y Previsión Social*, t. XI, núm. 44, México, 1941, 104 págs.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, 430 págs.
- Hansen, Roger, D., *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1971, 340 págs.
- Haurion, Andre, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1971, 958 págs.
- Henkin, Louis, *Foreign Affairs and the Constitution*, Mineola, Nueva York, The Foundation Press, 1972, 553 págs.
- Horn, Robert A., The warren court and the discrepancy power of the executive, *A Minnesota Law Review*, vol. 44, Minneapolis, Minnesota, 1960.
- Iturriaga, José, *La Revolución Hacendaria, La Hacienda Pública con el presidente Calles*, SEP, México, 1987, 150 págs.
- Lambert, Jacques, *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, 600 págs.
- LaPalombara, Joseph, *Politics within Nations*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1974, 625 págs.

- Lerner de Sheinbaum, Bertha y Susana Ralsy de Cimel, *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C., México, 1976, 504 págs.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1964, 539 págs.
- Loewenstein, Karl, "La presidencia fuera de los Estados Unidos", en *Boletín de Derecho Comparado de México*, año II, núm. 5, UNAM, México, 1949.
- López Rosado, Diego G., *Problemas económicos de México*, UNAM, México, 1970, 503 págs.
- Los presidentes de México ante la Nación*, México, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, t. III, 1985.
- Medin, Tzvi, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, Siglo XXI Editores, México, 1972, 273 págs.
- Mena Luz, José de la, *La escuela socialista. Su desorientación y fracaso, El Verdadero derrotero*, México, 1941, 401 págs.
- Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero. 1917-1942*, El Colegio de México, A.C., México, 1968, 505 págs.
- Mora, Juan Miguel de la, *Por la gracia del señor Presidente. México: la gran mentira*, Ed. Asociados Mexicanos, México, 1977, 301 págs.
- Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Pax-México, México, 1972, 496 págs.
- Molina Enríquez, Renato, La caída de Venustiano Carranza en 1920, *Boletín Bibliográfico* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, núm. 58, México, 1965.
- Moreno Sánchez, Manuel, *Crisis Política de México*, Ed. Extemporáneos, México, 1970, 190 págs.
- Mosk, Sanford, A., *Industrial Revolution in Mexico*, University of California, Berkeley, Los Ángeles, Ca., 1950, 331 págs.
- Palacios, Guillermo, La idea oficial de la Revolución Mexicana, tesis profesional, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México, 1969.

- Pallares, Eduardo, *El Poder Ejecutivo de la Unión*, Foro de México, órgano del Centro de Investigaciones y Trabajos Jurídicos, núm. 79, México, 1949.
- Prensa Nacional, *El General Calles señalando rumbos*, introducción de Ezequiel Padilla. 12 de junio de 1935.
- Portes Gil, Emilio, *Quince años de política mexicana*, Ed. Botas, México, 1984, 575 págs.
- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, Ed. Porrúa, México, 1956, 246 págs.
- Romero, César Enrique, "El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea" en *Jurisprudencia Argentina*, año XXV, núm. 1393, Buenos Aires, 1962.
- Rossiter, Clinton, *The American Presidency*, Harvest Book, Nueva York, 1960.
- Salceda, Alberto G., "La elección del presidente de la República", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. II, núm. 6, UNAM, México, 1952, 271 págs.
- Sepúlveda, César, *Derecho Internacional Público*, Ed. Porrúa, México, 1964, 709 págs.
- Serra Rojas, Andrés, "La estructura del Poder Ejecutivo en el texto original de la Constitución de 1857", *Boletín de Información Judicial*, año XII, núm. 118, Asociación Nacional de Funciones Judiciales, México, 1957.
- Serra Rojas, Andrés, "La función constitucional del presidente de la República", en *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1962.
- Servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior. Regímenes Políticos Contemporáneos, Curso de Formación Política, Ed. Bosch, Barcelona, 1958.
- Schlesinger, Jr., Arthur, *The Imperial Presidency*, Houghton, Mifflin, Boston, 1973, 505 págs.
- Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno*, *Poderes del Presidente*, vol. II, UNAM, México, 1966.
- Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, vol. I, México, 1969.
- Taft, William Howard, *The president and his powers*, Columbia University Press, Nueva York, 1967.

- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1972, 649 págs.
- Tiempo*, vol. XVII, núm. 424, junio, 1950; vol. XVIII, núm. 426, junio, 1950; vol. XVIII, núm. 427, julio, 1950; vol. XVII, núm. 430, julio, 1950; vol. XV, núm. 383, septiembre, 1949.
- Townsend, William C., *Lázaro Cárdenas. Demócrata mexicano*, Biografías GANDESA, México, 1959, 380 págs.
- Turner, Frederick C., *La dinámica del nacionalismo mexicano*, Ed. Grijalbo, México, 1971, 406 págs.
- Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*, tesis doctoral, México, 1976, 151 págs.
- Vernon, Raymond, *Dilema del desarrollo económico de México*, Ed. Diana, México, 1967, 235 págs.
- Wilkie, James W. y Edna Monzón de Wilkie, *México visto en el siglo XX*, entrevistas de historia oral, Ohio State University, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1968, 770 págs.
- Zamora Rodríguez, Tomás, *El Poder Ejecutivo en Francia*, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, año CXII, t. XLVIII, núm. 6, Ed. Reus, Madrid, 1964.
- Zevada, Ricardo J., *Calles, el Presidente*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1971, 171 págs.