

CAPÍTULO TERCERO

UN PODER EJECUTIVO CON ATRIBUCIONES ACOTADAS

I. INTRODUCCIÓN

En este libro he argumentado que el sistema presidencial con democracia en México no es recomendable y que puede generar ingobernabilidad. No deseo aquí repetir todas las razones, pero sí insistir que si tenemos un sistema de partidos no bipartidista, sino tripartidista; si el financiamiento público y privado de los partidos como hasta ahora no va a las manos de los candidatos, sino a las arcas de los partidos; si el sistema electoral para la Cámara de Diputados y en parte para la de Senadores no se adscribe al sistema de mayoría, sino que tiene componentes proporcionales; si continúa habiendo elecciones intermedias en el caso de los diputados; si el país sigue siendo un mosaico cultural y social; si la distribución del ingreso tiene una acusada diferenciación regional; si existe fuerte presencia indígena; si la distribución del ingreso es muy desigual; si tenemos millones de pobres, etcétera, el sistema presidencial en México con democracia será un fracaso.

Tendremos problemas de mayorías divididas: el presidente de un partido por un lado y la Cámara de Diputados y tal vez la de Senadores de otro. Estas mayorías divididas podrían implicar, entre otras consecuencias, la confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo con la consiguiente parálisis del Gobierno.

Algunos dicen que para evitar los riesgos del sistema presidencial podríamos diseñar un modelo como el presidencial norteamericano, único sistema presidencial con longevidad y más o menos viabilidad;¹ pero ello, como ya se ha dicho, sería muy difícil de conseguir en términos culturales, sociales y hasta constitucionales.²

1 Lujambio, Alonso, "Presidents and Congresses. The United States, The Latin American Experience and the Mexican Future. A Preliminary Approach", mimeo, Yale University, 1992.

2 Autores como Sartori, por ejemplo, hacen depender toda la construcción del sistema constitucional e institucional para un país al sistema de partidos. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Además, es de señalarse que el sistema presidencial norteamericano basa su funcionalidad a “pesar de la Constitución”,³ y que los arreglos entre el presidente y el Congreso en Estados Unidos que, hacen viable el sistema, pueden no darse ya más en el futuro, o el mismo sistema político puede modificarse por la introducción de un tercer partido o por el desarrollo de la videopolítica que hace que aparezcan políticos improvisados como Ross Perot o Colin Powell, que afectan sensiblemente el equilibrio político en ese país. El sistema presidencial norteamericano como cualquier otro sistema presidencial conduce a la parálisis.⁴

Es, pues, una alta prioridad política pensar en un régimen para México que sea viable en condiciones de democracia efectiva (hay que empezar por el sistema de partidos prioridad o cuestión clave). Soy de los partidarios de los sistemas parlamentarios, pero no descarto discutir otras propuestas como los sistemas semipresidenciales⁵ u otras como la que defiende Sartori y que es descrita como una maquinaria de dos motores, y que curiosamente recomienda para México.⁶ Lo que es fundamental para todo régimen moderno es que además de democrático sea funcional o gobernable.

Sin embargo, a pesar de estas alertas que han hecho muchos,⁷ parece que por el momento los proyectos de diseño institucional no van por esos rumbos. Se suelen manejar una alternativa para hacer del Poder Ejecutivo mexicano un poder democrático. La primera es la que, por ejemplo, describe el *Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000*, y que sostiene que lo que debe suprimirse son las atribuciones metaconstitucionales del presidente; acrecentarse los controles de los otros dos poderes, aunque no se precisa o detalla en qué medida, y que el titular del Ejecutivo simplemente acate y se circunscriba a lo previsto en la Constitución.⁸ La segunda está de acuerdo con la primera, pero exige que también sean revisadas las actuales atribuciones constitucionales del presidente porque se considera que son excesivas.⁹

3 Riggs, Fred W., “La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: prácticas paraconstitucionales”, en *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires, EUDEBA, 1988, pp. 45-93.

4 Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 2, p. 107.

5 Sobre las consecuencias de los sistemas semipresidenciales según se diseñen las instituciones, *vid.* Vanossi, Jorge R., *Un teorema constitucional: el Poder Ejecutivo de Max Weber a Charles de Gaulle*, Buenos Aires, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Anticipo de “Anales”, año XXXIX, segunda época, núm. 32, 1994, pp. 13-40.

6 Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 2, pp. 168 y ss.

7 Entre otras obras, *vid.* Linz, Juan, J., y Valenzuela, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy*, 2 vols., Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994.

8 *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, pp. 43-70.

9 *Vid.*, por ejemplo, la plataforma política del PAN. *La Fuerza de la Democracia. Plataforma Política 1994-2000*, p. 3.

Esta alternativa creo que no sería funcional en México en condiciones democráticas, teniendo en cuenta las inconveniencias del régimen presidencial con un régimen tripartidista o de mayor número de partidos —todo dependerá de cómo se vaya conformando el sistema de partidos—. Sin embargo, la segunda resulta más aceptable porque efectivamente, y como será analizado más adelante, el presidente mexicano sí cuenta con excesivos poderes constitucional-formales, que facilitarían o propiciarían más la confrontación que la conciliación. Es decir, dejar las atribuciones actuales del presidente y darles controles a los otros poderes es crear un poderoso instrumento de aislamiento del presidente que hará que su relación con los otros poderes sea ríspida y de enfrentamiento. En cambio si se reducen o limitan sus actuales poderes constitucionales, tendremos varias consecuencias:

1) El presidente buscará el apoyo de las Cámaras para muchos asuntos; co-gobernará con ellas.

2) Si su partido tiene la mayoría en las Cámaras no le será difícil gobernar; siempre y cuando exista un nivel aceptable de disciplina partidaria.

3) Si no tiene la mayoría, estará obligado a pactar alianzas con los partidos de oposición o por lo menos intercambios para lograr que determinadas leyes que le interesen logren ser aprobadas.

4) Genera este equilibrio actitudes menos imperialistas que la primera solución.

5) Se obtiene, y esto constitucionalmente es lo más importante, un equilibrio entre los poderes.

La deficiencia en clave institucional del Poder Ejecutivo en esta segunda opción es que exige un presidente con capacidad de liderazgo. Sin capacidad de liderazgo, ninguna de las dos alternativas tiene viabilidad, pero ésta evidentemente la tendría menos. En términos de impacto político se tenderá a reforzar las organizaciones y estructuras partidarias. Esto es, haría bien al sistema de partidos, profesionalizaría la política y socializaría la cultura democrática en la clase política.

No obstante, reconozco que tarde o temprano el sistema presidencial mexicano tendría que cambiarse porque sería disfuncional en una democracia. Por ejemplo, el efecto que tiene la segunda posibilidad en los partidos al reforzarlos y modernizarlos se convierte en un factor indeseable para todo sistema presidencial. Está claro que el sistema presidencial con partidos estructurados, y si el sistema es de más de dos, no genera una buena combinación en términos de gobernabilidad democrática.¹⁰

10 Esto lo opinan entre otros Sartori, Linz y Mainwaring. *Vid.*, por ejemplo, Mainwaring, Scott, *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation*, Working Paper, núm. 144, septiembre de 1990.

II. LAS ATRIBUCIONES INDESEABLES DEL EJECUTIVO EN EL ACTUAL ESQUEMA CONSTITUCIONAL

1. *Las atribuciones legislativas*

Uno de los rasgos más presidencialistas en México está en la potestad del Ejecutivo para crear o para vetar normas jurídicas. Empezaré con las facultades de creación de normas en donde la teoría jurídica nacional ha puesto el énfasis, y después pasaré al análisis del veto, que desde la ciencia política es tal vez un instrumento más poderoso que el derecho de legislar, por lo menos en los límites constitucionales que actualmente tiene el presidente mexicano.

A. *Legislador autónomo*

Lo primero que debe señalarse es que el presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes,¹¹ y que ese derecho tiene un privilegio especial como el derecho de iniciativa de las legislaturas de los estados. Tal como lo expresa el párrafo segundo del artículo 71 de la Constitución “las iniciativas presentadas por el presidente [...] pasarán desde luego a comisión [...] las que presenten los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”.

El presidente puede legislar por sí mismo o colegislar con el Poder Legislativo. Legisla el presidente mexicano de manera autónoma en los siguientes casos: a) Al emitir reglamentos (artículo 89, fracción I de la Constitución); b) Al determinar medidas sobre salubridad y medio ambiente (artículo 73, fracción XVI de la Constitución); c) Al regular las materias de comercio exterior a que se refiere el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución; d) En materia de subsidios (último párrafo del artículo 28), y e) Para habilitar puertos y establecer aduanas (artículo 89, fracción XIII).

a. *La facultad reglamentaria*

En México no se ha llegado al abuso de otros países latinoamericanos de gobernar por decreto,¹² porque el régimen no ha tenido características militares

11 La Constitución de Estados Unidos no le concede expresamente al presidente la iniciativa legislativa. Sin embargo aunque en el siglo XIX no empleó extensamente esa atribución nacida de las convenciones constitucionales, en el siglo XX, los teóricos norteamericanos le han llamado al presidente de ese país el jefe de la legislación, al igual que jefe de Gobierno, del Estado, etcétera. Vid. Rossiter, Clinton, *The American Presidency*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1987, pp. 1-29, y Spitzer, Robert J., *President and Congress. Executive Hegemony at the Crossroads of American Government*, Philadelphia, Temple University Press, 1993, p. 41.

12 Por ejemplo, entre 1968 y 1989, Colombia estuvo en estado de sitio el 75% de ese tiempo, y durante el mismo lapso se gobernó esencialmente por decretos de urgencia o emergencia. La situación ha terminado con la actual Constitución que restringe los poderes de decreto del presidente,

y porque no ha sido necesario, al tener el presidente hasta el momento el control de las Cámaras y ser el sistema de partidos hegemónico-mayoritario. Sin embargo, aunque constitucionalmente el presidente mexicano tenga relativamente limitadas sus facultades legislativas autónomas, en condiciones de competencia democrática, al tener en sus manos la facultad reglamentaria puede entre otros con ese mecanismo, en caso de que no tenga el apoyo de la legislatura, legislar —anticonstitucionalmente por supuesto—.

Esta hipótesis ya se presentó en la historia política reciente. Carlos Salinas siendo presidente y aunque tenía la mayoría en la Cámara para realizar reformas legislativas pero no constitucionales no quiso, por razones políticas (someter al debate nacional y por no haber “amarrado” los acuerdos políticos con el PAN), presentar al conocimiento de las Cámaras una reforma a la ley sobre inversión extranjera. Prefirió de manera anticonstitucional promulgar un reglamento que contradecía absolutamente los principios y alcances de la ley entonces en vigor.¹³

La singularidad de este ejemplo muestra cómo el presidente puede burlar las competencias de las Cámaras y abusar por consiguiente de la facultad reglamentaria. Cabe decir, que si con todo el control de las Cámaras y del partido mayoritario, el presidente se ha atrevido a promulgar reglamentos por encima de las leyes y de la Constitución, a qué extremos no llegaría un presidente sin el respaldo de las Cámaras, en un régimen de competencia democrática, si se viera imposibilitado a obtener el apoyo Legislativo.

Debemos pensar en los ejemplos latinoamericanos¹⁴ y prever los alcances de esta facultad reglamentaria, que si bien es diferente a la atribución del decreto que los presidentes del continente han tenido, en sus consecuencias políticas y prácticas en caso de confrontación entre los poderes puede ser muy cercana a esa institución.

Por otra parte, es necesario referirnos también a los denominados por la teoría jurídica y decisiones de los tribunales, reglamentos autónomos. Esto es, reglamentos

señala condiciones para su procedencia, y sanciones severas para el Ejecutivo, además de controles legislativos y de constitucionalidad. *Vid.* los artículos 212-215 de la *Constitución colombiana de 1991*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹³ *Cfr.*, el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 16 de mayo de 1989. Este reglamento contradecía la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973. La ley de 1973 era altamente proteccionista y nacionalista. Más tarde, se convalidó la situación mediante la Ley de Inversión Extranjera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1993.

¹⁴ Uno de ellos sería la confrontación del presidente Fujimori con su Poder Legislativo durante su primer mandato presidencial, que resolvió de manera anticonstitucional mediante un autogolpe de Estado y apelando directamente a la población mediante los medios de comunicación, en los que dijo que la clase política peruana, además de corrupta, era incapaz de entender sus políticas públicas.

que directamente desarrollan algún aspecto constitucional sin pasar y ser aprobados por el Poder Legislativo. En México, la tradición de reglamentos autónomos es larga. El primer párrafo del artículo 21 de la Constitución se refiere a los reglamentos autónomos de policía y buen gobierno.¹⁵ La misma norma fundamental, en el artículo 27, párrafo quinto, permite reglamentos autónomos referidos a la extracción y utilización de aguas del subsuelo.

Lo anterior indica la importancia política que para el futuro de México pueden tener los reglamentos. Evidentemente es necesario derogar todo tipo de reglamentos autónomos como igual de claro es que, a nivel constitucional, se requieren precisar límites claros a la facultad reglamentaria del presidente. Una vía fundamental en esta tarea sería introducir la institución jurídica de la reserva de ley, común sobre todo en el derecho continental europeo. Esta figura implica que determinadas materias por su importancia constitucional o política no deben ser normadas por reglamento alguno, y que necesariamente deben ser objeto de una ley.¹⁶

Se ha dicho que en México existen dos casos de reserva de ley: en la determinación de los tipos penales y las sanciones por la comisión de delitos (artículo 14, párrafo tercero de la Constitución) y respecto a la imposición tributaria (artículo 31, fracción IV de la Constitución). Entre las materias objeto de reserva de ley se podrían incluir normas que tengan relación con los derechos humanos; que son exclusivas de las Cámaras, y otras que afecten sensiblemente a la política interior o exterior del país.

b. *Facultad legislativa sobre control de la salubridad y combate a la contaminación ambiental*

Otra facultad autónoma legislativa está en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución. Esa norma le permite al Ejecutivo el control de la salubridad del país y el combate a la contaminación ambiental, y constituye por una parte, una reducción de la esfera de influencia del Legislativo en estas materias, y por otra, una intromisión en los ámbitos de competencia de las entidades federativas.

15 Gabino Fraga dice claramente que los reglamentos gubernativos y de policía pueden regular el buen gobierno y la policía de las poblaciones sin que necesariamente se refieran en una ley. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 32ª ed., México, Porrúa, 1993, p. 114. Ciertamente el Poder Legislativo también emite los reglamentos de las Cámaras, al igual que otros órganos del Estado. Sin embargo, estos no tienen la trascendencia de los del Ejecutivo. Por lo que se refiere a los reglamentos de policía y buen gobierno su autonomía se debe a la imposibilidad constitucional que tienen los municipios para legislar. Si se dotara a los ayuntamientos de esta atribución —la de legislar sobre determinadas materias— los reglamentos autónomos no serían necesarios en el esquema de las fuentes jurídicas nacionales.

16 Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, pp. 231-232.

c. *Facultad legislativa derivada del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución*

Más grave aún, por la trascendencia del tema, es la facultad también autónoma del Ejecutivo para legislar en los temas del párrafo segundo del artículo 131 constitucional.¹⁷ Se trata de parte de la política económica del país: nada menos que del comercio exterior. Desde la teoría de la división de poderes es aberrante; desde la perspectiva política entraña una limitación profunda al Legislativo, e históricamente es una reminiscencia de las facultades delegadas que usó excesivamente el dictador Porfirio Díaz, y que en este siglo se emplearon hasta la reforma de 12 de agosto de 1938 durante la presidencia de Lázaro Cárdenas.¹⁸

d. *Facultad legislativa en materia de subsidios*

Esta atribución no está expresamente referida al Ejecutivo en el último párrafo del artículo 28 constitucional, aunque tradicionalmente el Ejecutivo mediante decreto ha otorgado los subsidios y estímulos a las actividades que él considera prioritarias. En esta materia, no hay intervención de control directo del Legislativo, y el único control que podría tener este poder sería *a posteriori*, según lo expresa la última parte del artículo 131 de la Constitución.

Sin embargo, el Ejecutivo no tiene responsabilidad alguna por el uso que hace de esta atribución, dadas las debilidades del título IV Constitucional. Además, tanto en esta materia como tratándose de exenciones fiscales, la actual Ley Federal de Competencia Económica es omisa sobre la forma de otorgar los subsidios a diferencia de la Ley Orgánica del artículo 28 de la Constitución de 1934 que, en su artículo 13, confería esa facultad como propia del Ejecutivo y mediante el ejercicio del decreto. Los artículos 31 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorgan tales facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la de Comercio y Fomento Industrial.

17 El párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución dice: “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 tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera 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 hubiese hecho de la facultad concedida”.

18 Jorge Carpizo se ha preguntado qué sucedería si el Congreso no aprobara el uso que el Ejecutivo hizo de esta atribución, y su respuesta es que ello no sería posible, porque se trata de hechos consumados. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 12ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1994, p. 109. Existe una Ley Reglamentaria del artículo 131, segundo párrafo que fue promulgada el 2 de enero de 1961.

e. *Facultad legislativa derivada de la fracción XIII del artículo 89 constitucional*

Generalmente se suele presentar esta atribución como ejecutiva. Sin embargo, el presidente, cuando habilita puertos o establece aduanas y designa su ubicación—recuérdese también que la razón de esta norma obedece a la necesidad de que sean los órganos federales los competentes para determinar puertos y aduanas, y no los locales— lo hace sin participación legislativa, y directamente legisla un precepto constitucional como en el caso de los reglamentos autónomos.

Es decir, el presidente posee facultades legislativas directamente emanadas de la Constitución que en un Estado de derecho democrático deberían corresponder, por lo menos la ley de bases, al Senado por tratarse de una materia federal, tal como sucede con la cuasi atribución legislativa del Ejecutivo en donde participa el Congreso, prevista en la fracción XV del propio artículo 89 constitucional que se refiere a los privilegios que el Ejecutivo puede conceder a los descubridores e inventores, aunque sobre esta atribución habría que decir que no hay un control claro y *a posteriori* del Legislativo.

B. *Cuasi legislador autónomo*

Existen otras facultades legislativas del Ejecutivo que, si no son tan autónomas como las tres primeras, el grado de contención o control del Legislativo es mínimo. Nos referimos a las amplias atribuciones del Ejecutivo en materia de tratados (artículos 89, fracción X, 76, fracción I, y 133 de la Constitución); suspensión de garantías (artículos 29, 49, 73, fracción XXX y 79 párrafo primero), y las que se refieren a la exclusividad en la iniciativa del presupuesto y de las leyes de ingresos así como los superiores poderes del Ejecutivo respecto a los de la Cámara de Diputados en la respectiva conformación de estas normas (artículos 74, fracción IV y 75 de la Constitución).

a. *Política exterior*

En relación a la política exterior, el presidente formal y realmente tiene amplias facultades legislativas autónomas. Formalmente, porque aunque la Constitución en los artículos 76, fracción I y 133 señalan que el Senado puede “analizar la política exterior desarrollada por el presidente [...]” y que el Senado “[...] aprueba los tratados [...]” no existe disposición que le permita al Senado desaprobar la política exterior desarrollada por el presidente o que le permita indicar al presidente rutas distintas de actuación, o fijen alguna responsabilidad política para que no continúe con políticas contrarias a los principios o interés nacionales.

En cuanto a la aprobación de los tratados, que son parte de la “ley suprema de toda la Unión”, la ratificación exigida es por mayoría simple, y con el actual

sistema electoral para el Senado que sobrerrepresenta exageradamente al partido mayoritario hace en este momento al presidente un legislador autónomo en esta materia. Sin embargo, las normas y los hechos no sólo llegan a ese extremo, sino que en México desde tiempo atrás tenemos la tradición en la celebración de los *executive agreements*, que no requieren según la costumbre internacional aprobación del Senado. Esto evidentemente contraviene a la norma constitucional mexicana (el artículo 133) que no hace distinciones sobre las convenciones internacionales. Los *executive agreements* son —sin que sea exagerada la extrapolación— en política exterior el equivalente de lo que en política interior son los reglamentos.

Las conclusiones sobre los poderes legislativos del presidente en el tema de política exterior podemos resumirlas así:

1) El Senado carece de derechos constitucionales para intervenir en la negociación de los tratados como sí lo tiene el Senado en Estados Unidos (artículo II, sección 2 de la Constitución de Estados Unidos);

2) La aprobación de los tratados con el actual esquema electoral para el Senado no le dará problema al presidente, aun en condiciones democráticas, siempre y cuando el partido del presidente sea mayoritario en el Senado (recuérdese que para el Senado ya no habrá elecciones de medio término después de 1997 que, aunado al mecanismo sobrerrepresentador, refuerza las posibilidades del presidente de tener un Senado de su mismo partido);

3) La importancia de la política exterior en los tiempos del mundo global no debe constitucionalmente asimilarse a las leyes federales por lo menos en cuanto al método de aprobación. Determinados tratados —pensar en el TLC o NAFTA— que afectan la política interior, el marco constitucional y el destino del país exigen para su aprobación un mecanismo similar a la aprobación de las reformas constitucionales.

Es una contradicción que para pasar un veto del Ejecutivo se pida a las Cámaras las dos terceras partes del total de sus votos, y que en un tratado tan importante como el TLC, además de que formalmente no tiene cabida el Senado en la negociación, el procedimiento de aprobación sea menos rígido que para aprobar los derechos fiscales por el uso del servicio público del correo, por ejemplo;

4) También debe incluirse a la Cámara de Diputados en la negociación y aprobación de tratados y convenios internacionales de fundamental importancia.

Estas reflexiones nos muestran cómo el diseño formal-constitucional de la participación del Senado en la determinación de la política jurídica exterior es deficiente, y que da al presidente grandes poderes “legislativos” en la aprobación de tratados y convenios internacionales.

b. *Suspensión de garantías*

Con motivo de la suspensión de garantías prevista en el artículo 29 de la Constitución pero en relación con los artículos 49, 73, fracción XXX y 79, párrafo primero, el presidente tiene facultades extraordinarias para hacer frente a la “invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”. Además de que resulta muy criticable por imprecisa esta enumeración que puede servir para cualquier propósito, el artículo 29 le concede al presidente un poder de exclusividad en la iniciativa que puede ser desmedido y que es legislativamente fácil de obtener.

Se exige por parte del Legislativo la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente; esto es, una mayoría simple, que con las condiciones actuales, en donde la legislación electoral sobrerrepresenta al partido mayoritario en la Cámara de Diputados, pero aún más en el Senado no presenta especiales dificultades para un presidente relativamente apoyado por el Congreso.

La actual situación en esta área nos impele, en aras de dar mayores competencias al Legislativo en la suspensión de garantías, además del obvio cambio en el sistema electoral, el también necesario cambio constitucional que determine una mayoría calificada del Legislativo para el otorgamiento de la suspensión y las medidas extraordinarias correspondientes.

La actual fórmula de suspensión de garantías puede permitir —al menos textualmente— que transitoriamente todas las garantías se cancelen. La Constitución de 1857 señalaba que no se podían suspender las garantías que aseguraban la vida del hombre. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 27.2, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 4.2 determinan qué derechos, como el referido a la vida, al nombre y a la personalidad jurídica, a la integridad personal, a una nacionalidad, y a no ser sometido a la esclavitud, entre otros, no pueden suspenderse.

Aunque México ratificó estos pactos y una interpretación progresiva de la Constitución nos haría concluir que no se puede suspender el ejercicio de todos los derechos, lo cierto es que en la Constitución se deben precisar adecuadamente estos supuestos, así como los recursos de constitucionalidad para impugnar las medidas de emergencia. Lo anterior significa que la actual Constitución no protege los derechos humanos de la misma manera que su antecesora.

Uno de los efectos de la suspensión de garantías es que el presidente es investido de facultades extraordinarias, que principalmente tienen que ver con la legislación. En México, el Ejecutivo ha legislado tradicionalmente con amplia liberalidad en esas o parecidas circunstancias, al grado que leyes tan importantes como el Código Civil de 1928 aún en vigor se aprobó por el Ejecutivo mediante facultades extraordinarias concedidas por el Congreso en tiempos de paz.

c. Exclusividad en la iniciativa de proyecto de presupuesto y Ley de Ingresos

Finalmente, un importante Poder Legislativo, que desgraciadamente no ha sido visto completamente así por la teoría jurídica, tiene que ver con la facultad exclusiva del Ejecutivo de hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos.¹⁹

Es trascendente la facultad del artículo 74, fracción IV de la Constitución porque el presidente tiene la exclusividad en la iniciativa legislativa. Ningún otro órgano del Estado tiene iniciativa en esta materia, entre otras cosas porque la “planeación [...] del desarrollo nacional” (artículos 25 y 26 de la Constitución) corresponde al Ejecutivo en su totalidad, así como la coordinación y la implementación de esa planeación. Esto tiene claras implicaciones político-constitucionales: en las políticas de ingreso, de gasto, de determinación, sus prioridades descansan en el Ejecutivo.

No se trata sólo de un derecho de exclusividad de iniciativa legislativa, es igualmente una facultad que fortalece enormemente al Ejecutivo. La Cámara de Diputados sólo puede “examinar, discutir y aprobar” (las frases examinar y discutir se incorporaron en la reforma política de 1977 para fortalecer el Poder Legislativo), pero no rechazar el proyecto de presupuesto y de Ley de Ingresos.

El artículo 75 de la Constitución se encarga de fortalecer indirectamente los poderes del presidente, pues la Cámara de Diputados tiene vedado eliminar partidas para empleos previstos en ley previa, entendiéndose que, en caso de omisión o rechazo por esta Cámara, el gasto autorizado será el que estuvo previsto en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo con la intención, según la doctrina, de proteger los derechos de los trabajadores del Estado, pero que sin embargo limitan la acción de control de la Cámara de Diputados.

Es poderosísima esta atribución en materia de iniciativa legislativa exclusiva, adicionalmente porque sólo la Cámara de Diputados puede conocer de los proyectos de Ley de Ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos y el Senado no. En términos políticos, y en democracia, esto significaría que el presidente no tendría que negociar en estas materias con la otra Cámara, que carece además de un instrumento de control, de un importante mecanismo de negociación política. El Senado debería tener intervención en la política tributaria, indudablemente respecto a todo aquello que naturalmente le corresponde como son los temas federales y de política exterior. Al Legislativo en su conjunto, por otra

¹⁹ El artículo primero, sección VII.1 de la Constitución de Estados Unidos dice: “Toda proposición de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer enmiendas o sumarse a ellas como tratándose de otras proposiciones”. Es decir, el presidente de Estados Unidos no tiene derecho exclusivo de iniciativa como el mexicano.

parte, deberían concedérsele más atribuciones en la planeación de las políticas (artículos 26, 27 y 28 de la Constitución).

La exclusividad de la iniciativa se refuerza con un elemento más. El plazo para la presentación del proyecto de Ley de Ingresos y presupuesto de egresos (artículo 74, fracción IV) ante la Cámara de Diputados es sumamente corto. Resulta insuficiente para un estudio serio en la Cámara de Diputados.²⁰

En materia de esta atribución legislativa del Ejecutivo, como en otras, estoy totalmente en desacuerdo con Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart que sostienen que el presidente mexicano no tiene demasiados poderes formales en materia legislativa.²¹

C. *Los poderes de veto*²²

Se conocen tres tipos de veto: el de bolsillo, el parcial y el global o total. El de bolsillo es veto que le permite al presidente negarse a firmar una ley imposibilitándola para que entre en vigor; el parcial faculta al presidente a oponerse respecto de temas particulares de una ley; y el global o total sólo le capacita para rechazar la ley en su totalidad sin poder hacer modificaciones parciales. El presidente mexicano tiene los tres vetos.

El de bolsillo. Aunque algunos han dicho que el presidente está obligado a publicar las leyes según el artículo 72 de la Constitución, lo cierto es que no existe sanción alguna, ni aun las responsabilidades del título IV de la Constitución, para ese deber constitucional. El título IV no permite someter a juicio al presidente durante su encargo, salvo por traición a la patria y delitos graves del orden común. Es decir, el presidente, en términos constitucionales, es casi irresponsable durante su encargo y no existe precisión ni en lo que debe entenderse por delitos graves del orden común, y en los supuestos del tipo traición a la patria no se incluyen la negativa a publicar alguna ley.²³

Existió una propuesta de reforma constitucional del general Álvaro Obregón de 1921, en donde se establecían causas para enjuiciar políticamente a un presidente,²⁴ y una de ellas era “por no promulgar las leyes que expida el Congreso

20 El documento *Veinte compromisos por la democracia* propone presentar con 90 días de anticipación, los proyectos de Ley de Ingresos y del presupuesto de egresos de la Federación antes del límite que usualmente se da para su aprobación —el 31 de diciembre de cada año—.

21 Vid. Mainwaring, Scott, y Shugart, Matthew, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Forthcoming, 1995, principalmente el capítulo de conclusiones, así como la contribución de Weldon, Jeffrey, “The political sources of presidentialism in Mexico”, capítulo 6.

22 Sigo la terminología de Sartori. Vid. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 2, pp. 176-177.

23 La Constitución de 1857 fue más explícita y estipuló dos causas de responsabilidad del presidente. Las políticas que comprendían violaciones a la Constitución, a las leyes federales y a la celebración de elecciones, y las penales, que se referían a la traición a la patria y a los delitos graves del orden común.

24 El proyecto de reformas de Obregón era al artículo 108 de la Constitución de 1917 de fecha 15 de febrero de 1921. Vid. González Oropeza, Manuel, “La irresponsabilidad del presidente”, *Este País*, México, mayo de 1995, pp. 25-28.

de la Unión, en el caso del artículo 72 constitucional”. Esta iniciativa nunca entró en vigor y en 1935 el Congreso dictaminó archivarla por “extemporánea”. Por consiguiente, hasta el momento no hay responsabilidades para un presidente que no publica una ley, entre otras razones, porque el artículo 72 de la Constitución no prevé sanción alguna, ni permite al Congreso promulgar la ley en ausencia de la voluntad presidencial (artículos 72 a y 72c de la Constitución).

En la historia política de Latinoamérica, el veto de bolsillo ha sido una atribución muy usada. Es famoso el caso de Allende que se negó terminantemente a publicar una ley aprobada por el Congreso chileno, y que fue uno de los desencadenantes de la crisis política entre el Ejecutivo y el Legislativo y, más tarde, uno de los pretextos del golpe de Estado y del apoyo de muchos sectores de la Democracia Cristiana chilena al golpe militar de 1973.²⁵

El veto parcial también es un privilegio de los presidentes mexicanos. Es un veto que los presidentes norteamericanos no tienen,²⁶ y que resulta en democracia el más importante de todos, porque con él se evita el intercambio de votos o *logroll* y se le da al presidente el poder de modificar-negociar aspectos parciales de una ley que le interesa.

En el México no democrático del partido hegemónico-mayoritario y del presidencialismo con atribuciones metaconstitucionales, no ha sido un instrumento constitucional muy usado, ni muy útil al presidente; pero en las democracias es una institución clave de los poderes presidenciales, al grado que determina la naturaleza de las relaciones con el Legislativo, y define el liderazgo del presidente así como su capacidad negociadora. En síntesis, el veto parcial en democracia es la mayor arma política de un presidente para debilitar o negociar con el Poder Legislativo.

El veto global, en cambio, y que también está previsto en el artículo 72c de la Constitución es un veto no tan importante, tal vez es el menos efectivo, y sin embargo le ha sido útil al presidente de Estados Unidos.

El Ejecutivo mexicano, además, está considerado en América Latina como uno de los presidentes con mayores poderes de veto.²⁷ El veto fuerte del presidente me-

25 Valenzuela, Arturo, “Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government”, en *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, vol. 2, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 134. Valenzuela explica como la legislación en materia económica introducida y aprobada por los demócratas cristianos fue rechazada y no publicada por Allende. Ése fue un motivo institucional para que muchos miembros de la Democracia Cristiana apoyaran de diversas maneras el golpe de Estado.

26 Se trata del artículo I, sección VII, puntos 2 y 3 de la Constitución de Estados Unidos.

27 Los países de América Latina que conceden a sus presidentes fuertes poderes de veto son: Argentina, Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Panamá y México. Conforme a los artículos 70 y 72 de la Constitución de 1917, las únicas leyes y disposiciones que el presidente mexicano no puede vetar son: la ley que regula la estructura y el funcionamiento internos del Congreso, las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, las declaraciones de la Cámara de Diputados cuando acusa a uno de los altos

xicano exige una mayoría de dos terceras partes del total de los legisladores en cada Cámara para vencer el veto del presidente y, como bien ha observado Diego Valadés,²⁸ ni para la reforma constitucional (artículo 135) se establece una mayoría tan “calificada” de legisladores, situación muy diferente a lo regulado en la Constitución de 1857 que primero no dio poderes de veto al presidente, y en 1874 los concedió, pero podían ser superados por el voto mayoritario de los legisladores. En otros países latinoamericanos, las mayorías legislativas, para sobrepasar el veto presidencial, son menores o de plano el Ejecutivo no tiene poderes de veto.²⁹

III. LAS ATRIBUCIONES JURISDICCIONALES Y JUDICIALES DEL EJECUTIVO

La doctrina jurídica ha distinguido con claridad entre atribuciones judiciales y jurisdiccionales³⁰ del Ejecutivo. Ambas se relacionan con la administración y

funcionarios de la Federación por delitos oficiales, y el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias expedido por la Comisión Permanente. La doctrina jurídica, sin embargo, señala que no son materia de veto las resoluciones o competencias exclusivas de cada una de las Cámaras y de la Comisión Permanente, ni cuando las cámaras se reúnen en asamblea única, ni las reformas constitucionales porque el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal en donde interviene el Congreso de la Unión y en el caso de las reformas constitucionales porque éstas son obra del poder revisor que es jerárquicamente superior al Congreso y al Ejecutivo. Sin embargo, el texto de la Constitución no lo señala así y, de tener razón la doctrina, el artículo 72 inciso j) debería derogarse por superfluo. Un instrumento tan importante en democracia y clave en las relaciones Ejecutivo-Legislativo exige claridad en su aplicación. El actual precepto puede ser en sí mismo un motivo más de quiebra institucional. *Vid.* Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978, pp. 262-263, y Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 19, p. 223.

²⁸ Valadés, Diego, “El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México”, en *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, p. 259. Sin embargo, esta interpretación no es del todo aceptada: Carpizo, por ejemplo, piensa que debe interpretarse como el voto de las dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes. *Vid.* Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 19, p. 88. Como en el caso de las excepciones del veto presidencial, el artículo 72, inciso c) requiere de precisión, por la importancia que tendría el veto en democracia.

²⁹ Fue interesante cómo la Constitución de 1857 reguló no el veto sino la opinión presidencial. Carpizo menciona que el artículo 70 de esa Constitución “indicaba que una vez que se hubiera discutido el dictamen de la comisión respectiva, se enviaría al presidente una copia del expediente para que, en el término de siete días, manifestara su opinión o expresara que no iba a hacer uso de esta facultad. Si la opinión del Ejecutivo era de conformidad, se pasaba a votación de la ley, pero si su opinión discrepaba en todo o en parte, se turnaba el expediente a la comisión respectiva y sobre el nuevo dictamen se realizaba otra discusión; concluida ésta, se procedía a votar. El artículo 71 señalaba que en caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso podía estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70”. En 1874 se concedió el veto al presidente, pero podía ser superado por la mayoría de votos de los legisladores presentes. *Vid.* Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 19, pp. 85 y 86. En algunos países latinoamericanos, el veto del Ejecutivo se supera con mayorías, tal es el caso de Brasil que se supera con mayoría absoluta (artículo 66 de la Constitución brasileña), Colombia (artículo 167), Uruguay (artículo 139), Perú (artículo 108). En otros países como Costa Rica, Guayana, Haití, Paraguay o Venezuela el Ejecutivo no tiene poder de veto.

³⁰ En sentido estricto, el presidente ya no realiza directamente función jurisdiccional alguna. La última función jurisdiccional directa que tuvo fue la agraria, pero en 1992 se creó el Tribunal Superior Agrario, que es un tribunal administrativo autónomo.

procuración de justicia. El presidente mexicano tiene distintas e importantes facultades en estos ámbitos.

Las jurisdiccionales más destacables se refieren al cúmulo de tribunales administrativos y órganos administrativos que están en la órbita del Ejecutivo y que resuelven controversias jurídicas que plantean partes contrapuestas. Las judiciales o de procuración de justicia persiguen tutelar derechos; controlar jurídicamente la actuación de dependencias administrativas; proteger intereses de los ciudadanos, y auxiliar al Poder Judicial. Tienen que ver con la protección de los derechos humanos, la seguridad pública; el control económico-financiero de la administración; la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal; la ejecución de penas; el cumplimiento de las resoluciones judiciales; la tramitación y resolución de los recursos administrativos; la expulsión de extranjeros conforme al artículo 33 constitucional, y el indulto.

Locke y, más tarde, Montesquieu dijeron que la administración de justicia o la jurisdicción era parte de la ejecución de las leyes.³¹ En Estados Unidos, como el mismo Scigliano lo nota, los padres fundadores de esa República en sus inicios no tenían muy clara la idea de separación entre el Ejecutivo y el Judicial. El Poder Ejecutivo mexicano, por lo menos en parte de este siglo, ha estado marcado por el sino de Locke y de Montesquieu.

En efecto, a partir de 1924 que se inaugura el primer “tribunal” ajeno al Poder Judicial (las Juntas de Conciliación) el Ejecutivo ha ido acumulando atribuciones del Poder Judicial (jurisdiccionales), rompiendo la tradición jurídica nacional que se remonta a Vallarta, y que no aceptaba la idea de tribunales administrativos con la única excepción de la ley de Teodosio Lares de 1853 que sobre ellos se promulgó y que estuvo en vigor durante uno de los periodos dictatoriales de Santa Anna.³²

Por lo que respecta a las atribuciones judiciales o de justicia administrativa del Ejecutivo, algunas de ellas son propias desde el inicio del sistema presidencial,³³ pero el presidente mexicano tiene formalmente más; que ha ido incrementando. La última, si no es respetuosa de las atribuciones municipales y estatales —el sistema nacional de seguridad pública— será un nuevo instrumento del presidente, que, además de infraccionar el federalismo, pues concentrará facultades, hará de él el núcleo de toda una esfera de la función pública a nivel nacional, atribución que anteriormente no tenía.

31 Scigliano, Robert, G, “The presidency and the judiciary”, en *The Presidency and the Political System*, Washington, Michael Nelson, C. Q. Press, 1984, p. 392.

32 Parte de la polémica jurídica en el siglo XIX se centró en la negativa de Vallarta para admitir los tribunales administrativos que el exministro de Santa Anna, Lares impulsó. Para conocer las ideas de Lares al respecto, *vid.* Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, UNAM, 1978.

33 El presidente norteamericano, conforme al artículo II, sección II.1 de la Constitución, está facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos cuando se trate de delitos contra Estados Unidos.

Empecemos brevemente con los tribunales administrativos que rompen el principio de unidad desde nuestra perspectiva, y desde otra y muy señalada en la teoría jurídica nacional, carecen de la independencia necesaria y sus miembros de las garantías judiciales correspondientes.

Desde de 1924, la justicia laboral ha estado bajo la órbita del Poder Ejecutivo cuando el propio Poder Judicial federal reconoció como tribunales a las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Más tarde, en 1936, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, primer tribunal de jurisdicción delegada y después, según reforma de 1967, como tribunal de plena autonomía, aunque esa “autonomía” no es real, pues se encuentra sometido jurídica, financiera y administrativamente a la Secretaría de Hacienda.

En 1968 se constitucionalizaron los tribunales administrativos, primero en el artículo 104 y, después, en 1987, en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución.

Los principales son, además de los mencionados, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de 1971, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal Electoral, etcétera, todos ellos sujetos en mayor o menor grado a la dependencia del Ejecutivo, tanto respecto a sus garantías judiciales como en lo tocante a su presupuesto. Pero no sólo los tribunales administrativos resuelven controversias. Tenemos también otros órganos de la administración pública que lo hacen: la Procuraduría Federal del Consumidor, organismo descentralizado con importantes facultades de arbitraje para proteger al consumidor; la Procuraduría Federal del Medio Ambiente; la Comisión de Competencia Económica; la Comisión Nacional Bancaria, entre otras.

Tanto los tribunales administrativos como estos órganos han debilitado la influencia e importancia del Poder Judicial federal y del local porque la misma situación se repite en los estados en sus esferas de competencia.

Un caso singular, que sí otorgaba directamente al presidente la jurisdicción, fue la denominada justicia agraria. El presidente de la República hasta 1992 fue la máxima autoridad agraria. En ese año, por reformas al artículo 27 de la Constitución, inició sus labores el Tribunal Superior Agrario como tribunal administrativo con plena jurisdicción. Este tribunal, como los otros tribunales administrativos del país, está en la órbita del Poder Ejecutivo y no en la del Judicial.

La existencia de los tribunales administrativos es vista por teóricos y especialistas en la materia como un caso de jurisdicción especializada, y hay hasta quien demanda que sus resoluciones —debe señalarse que muchas resoluciones de estos órganos, sobre todo si están en la administración pública descentralizada o paraestatal, no son susceptibles de revisión judicial mediante el amparo, porque algunos de esos actos no se consideran de autoridad— no sean conocidas posteriormente por el Poder Judicial federal, pues tienen en mente el modelo francés

del contencioso-administrativo que no forma parte del Poder Judicial de ese país y que sus resoluciones no son conocidas por los jueces y magistrados.³⁴

Esa visión, que seguramente tiene bases teóricas para ser apoyada, desde el punto de vista político no puede admitirse en un México futuro que intente consolidar sus instituciones democráticas porque seguiría fortaleciendo y ampliando las áreas de influencia del Ejecutivo cuando lo que exigirían las nuevas relaciones políticas sería fortalecer los otros poderes.

En cuanto a las atribuciones estrictamente judiciales, encontramos, por una parte, algunas que son tradicionales y propias de cualquier presidente como el otorgamiento del indulto, que sí es utilizado con prudencia y dentro del marco de la ley. Es un instrumento jurídico y político útil.

Más complicadas resultan otras atribuciones como la prevista en la fracción XII del artículo 89 de la Constitución, que dispone que el titular del Ejecutivo debe facilitar al Poder Judicial el auxilio necesario para el ejercicio de sus funciones. Esta atribución debe ser relacionada con las responsabilidades del presidente; pero, al igual que en el veto de bolsillo, no encontramos sanción, lo que en ocasiones ha hecho muy problemática la relación entre el Ejecutivo y el Poder Judicial; pues el mencionado auxilio se convierte en imposible cuando las resoluciones afectan políticamente al propio presidente, a los miembros de su gabinete o se trata de cuestiones con incidencia política como en el pasado fue el desalojo de campesinos que ilegalmente se posesionaban de propiedades.

La atribución de auxilio del Ejecutivo al Judicial para la cumplimentación de las resoluciones de los jueces y tribunales depende de la voluntad del Ejecutivo, y tal como se señaló no existen responsabilidades claras para el presidente. La solución o soluciones entrañan una alternativa. Se mantiene como atribución del Ejecutivo el auxilio a los jueces, pero con un capítulo de responsabilidades y sanciones muy claro y preciso, o se crea, como algunos han sugerido, una policía dependiente directamente del Poder Judicial que haga cumplir las resoluciones y medidas judiciales.³⁵

Por otra parte, no debe perderse de vista la importancia política que tiene esta atribución en las relaciones del Poder Ejecutivo y del Judicial. La negativa del Ejecutivo o su omisión puede significar el origen de un conflicto institucional grave, sobre todo en asuntos importantes.

34 Para este tema, así como para conocer la evolución de la jurisdicción administrativa en México, *vid.* Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, Mexico, UNAM, 1991. Una propuesta para trasladar la justicia administrativa al Poder Judicial puede verse en González Oropeza, Manuel, "El desafío de la justicia. La administración de justicia y el Estado de derecho en México", *Lex*, núm. 2, México, agosto de 1995, pp. 15-25.

35 Sobre estas cuestiones, *vid.* Ibáñez, Perfecto Andrés, y Movilla Álvarez, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 403-413.

Respecto a la tramitación y resolución de recursos administrativos, es importante mencionar que en este año entró en vigor en México una Ley Federal de Procedimiento Administrativo,³⁶ que tal vez venga a poner orden en la anarquía procesal de las impugnaciones a los actos de la administración. La disparidad de criterios de las leyes administrativas es más que notable. Es cierto que esta facultad es propia de cualquier órgano administrativo y que no entraña invasión de poder alguna. Sin embargo, su ejercicio debería ir acompañado de una profesionalización de los funcionarios, pues hoy en día son evidentes las graves violaciones a los derechos humanos y a la justicia que les corresponde a los administrados.³⁷

Lo importante, desde el punto de vista político, y de la separación de poderes, es que las resoluciones que recaigan a los recursos administrativos siempre sean susceptibles de revisión Judicial. Actualmente, mediante los tribunales administrativos y el juicio de amparo es posible el conocimiento en ulteriores instancias sólo de algunas de esas resoluciones. Convendría hacer un estudio muy detallado sobre resoluciones de organismos descentralizados y paraestatales que no son susceptibles de revisión jurisdiccional alguna.

La ejecución de las penas que se deriva del párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución es otro de los campos en donde el Ejecutivo ha invadido atribuciones que deberían corresponderle al Poder Judicial, tal como ocurre en el derecho comparado y como alguna vez se reconoció en el derecho mexicano (Código Penal del Distrito y Territorios Federales de 1871 y Código Procesal Penal para el Distrito Federal de 1894 y Federal de 1908).³⁸

En la ejecución de las penas, el Poder Ejecutivo interviene como “juez” para conceder a los reos la libertad preparatoria (condicional o administrativa), potestad que no es del Poder Ejecutivo, que sí puede y debe administrar el sistema penitenciario —que, comentarios al margen, es muy deficiente—, pero no debe liberar a los reos utilizando ningún método de revisión de las penas, pues esa es una atribución jurisdiccional.

Otra atribución jurisdiccional que el Ejecutivo tradicionalmente ha empleado con relativa abundancia es la prevista en el artículo 33 de la Constitución. Esa norma, como bien se sabe, lo faculta a expulsar extranjeros “inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente”. Además de ser este precepto violario de los derechos humanos,

36 Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del jueves 4 de agosto de 1994 y, según su artículo primero transitorio, entró en vigor el primero de junio de 1995.

37 Tal vez el órgano creado por la reforma Judicial de 1994 y que está previsto en el artículo 102 A, último párrafo, cuando exista y se regule, intentará profesionalizar los cuerpos jurídicos de la administración pública, ya sea mediante la figura del abogado del Estado u otra similar.

38 *Vid.* Bustamante González, Juan José, *Principios de derecho procesal penal mexicano*, 8ª ed., México, Porrúa, 1985, pp. 330-331.

pues no concede al extranjero el derecho o garantía de audiencia, es también una atribución en donde el Ejecutivo juzga y aplica la ley.

Se trata de una excepción más al principio de que en un sistema presidencial no se pueden reunir dos o más poderes en una sola persona. Debe señalarse que esta atribución de la Constitución estuvo sometida a fuertes debates en las sesiones del constituyente de 1916-1917, y que la razón que se dio para no permitir el juicio previo a los extranjeros fue que ello abriría las puertas a la posibilidad de que la Suprema Corte entrara en conflicto con el presidente. Está claro que la norma en cuestión es insostenible en el marco de un Estado de derecho democrático, y es también un mecanismo jurisdiccional en manos del presidente.

Existen otras facultades judiciales que se encuentran en la órbita del Ejecutivo y que deberían estar algunas de ellas en la esfera del Poder Judicial o desarrollarse por órganos autónomos. Por ello, las remitimos al capítulo sobre órganos constitucionales autónomos. Nos referimos a la investigación de los delitos; al control económico-financiero del Estado, y a la protección de los derechos humanos, principalmente.

En cuanto al sistema nacional de seguridad que es un mecanismo Judicial del Ejecutivo —aquí, no objeto, le corresponde su ejecución— no me cabe duda de que puede ser un instrumento más para violentar el federalismo mexicano si no se toman en cuenta las voluntades de los estados y municipios, y no sólo las de los Ejecutivos locales como parece ser, sino el consentimiento de las legislaturas y ayuntamientos. Esto último me parece difícil de conseguir dado que nuestra Constitución no posee claros mecanismos para conciliar de una manera democrática las atribuciones concurrentes.

IV. ATRIBUCIONES EJECUTIVAS: EL EXCESO Y LA IRRESPONSABILIDAD

Los presidentes mexicanos seguramente no conocen los argumentos que el procurador general de Estados Unidos, Stanberry, emitió ante la Suprema Corte de ese país en 1867 en el caso *Mississippi vs. Johnson*, y que en una de sus partes dice:

Undoubtedly so far as the mere individual man is concerned there is a great difference between the President and a king; but so far as the office is concerned —so far as the great executive office of this government is concerned— I deny that there is a particle less dignity less dignity belonging to the office of President than to the office of King of Great Britain or of any other potentate on the face of the earth. He represents the majesty of the law and of the people as fully and as essentially, and with the same dignity, as does any absolute monarch or the head of any independent government in the world.³⁹

39 Rossiter, Clinton, *op. cit.*, nota 11, p. 18.

El presidente tiene la dignidad que le da su elección legítima, y porque representa en la esfera de su competencia la majestad de la ley. Sabemos que en México esto no ha sido así.⁴⁰ ¿Lo será en el futuro?

Algunos sectores académicos, como lo he mencionado en este libro, afirman que en democracia bastaría con que el presidente se sometiera al límite que sus atribuciones constitucionales le señalan. ¿Cuántas y de qué magnitud son las atribuciones constitucionales del presidente mexicano? Me temo que son muchas e importantes.

Podemos hacer una gran distinción entre las atribuciones que tiene como jefe de Estado y jefe de Gobierno. A un jefe de Estado tradicionalmente se le conceden las funciones de ser el máximo representante del Estado; el jefe de la diplomacia; el comandante supremo de las fuerzas armadas; hacer las designaciones de los funcionarios que dirigirán los órganos más importantes del Estado; declarar la guerra; promulgar las leyes y tratados; suspender penas, y otorgar el indulto.⁴¹

Un jefe de Gobierno, en cambio, ejecuta las leyes; nombra a los funcionarios del Gobierno; tiene la facultad reglamentaria; conduce, coordina y dirige la administración pública; planifica la administración, y coordina las políticas públicas. En términos generales, se puede decir que el jefe de Estado representa la continuidad del Estado y realiza los actos más solemnes y trascendentales para un país, y como jefe de Gobierno administra, coordina y planifica la acción pública.

El presidente mexicano, al igual que los presidentes de los regímenes presidenciales, tiene ambas funciones y es difícil por ello hacer una distinción tajante. Un ejemplo lo muestra la fracción I del artículo 89 de la Constitución: “las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Encontramos en esta norma al menos tres atribuciones: promulgar la ley, ejecutarla y expedir reglamentos. La primera función es de jefe de Estado y las otras de jefe de Gobierno.

El ejemplo anterior nos muestra lo difícil que es determinar en todas las ocasiones las atribuciones de un jefe de Estado y de un jefe de Gobierno. No obstante, lo importante es que el presidente mexicano las tiene y en gran medida.

40 Un análisis político-histórico sobre algunos de los presidentes de las últimas décadas puede verse en Philip, George, *The Presidency in Mexican Politics*, Nueva York, St. Martin's Press, 1992.

41 La Constitución francesa de 1958 caracteriza diáfanoamente al jefe de Estado en su artículo quinto: “el presidente de la República vela por el cumplimiento de la Constitución, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado. Será el garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio, del cumplimiento de los acuerdos de la Comunidad y de los tratados”.

Empezemos por las del artículo 89 de la Constitución que evidentemente no son todas, tal como lo establece su última fracción.⁴²

1. *Facultades para el cumplimiento de la ley*

La fracción I del artículo 89 señala como facultad ejecutiva la de cumplir y hacer cumplir la ley. Tal como se señaló cuando nos referimos al veto de bolsillo, qué pasa si el presidente en este caso no quiere cumplir o hacer cumplir una ley específica. La respuesta es nada en términos de consecuencias jurídicas. Tal como se ha mencionado, el título IV de la Constitución que se refiere a las responsabilidades de los funcionarios y la ley secundaria de ese título no determinan tipos delictivos ni responsabilidades políticas, civiles o administrativas al presidente.

En cuanto a la facultad reglamentaria, que es una facultad legislativa del presidente, éste puede, sin un Tribunal Constitucional o sin una Suprema Corte de Justicia independiente, ir más allá de cualquier ley, y cumplir y hacer cumplir —eso sí— sus reglamentos y, por tanto, generar conflictos institucionales con el Legislativo en caso de que los legisladores sean en su mayoría de otro partido.

2. *Facultades de nombramiento*

Las atribuciones previstas en las fracciones II, III, IV, V, IX y XVIII del artículo 89 de la Constitución se refieren a los inmensos poderes de nombramiento del presidente. La fracción II le permite, a diferencia de Estados Unidos, en donde se exige la ratificación del Senado norteamericano, nombrar libremente a los secretarios de Estado, al igual que removerlos sin posibilidad alguna para el órgano legislativo de censurar a los secretarios de Estado.⁴³ Esto le confiere un poder extraordinario, pues no está sujeto en cuanto a los secretarios de Estado y otros empleados de la Unión a control alguno del Poder Legislativo.

42 Además de las constitucionales, el presidente mexicano tiene importantes poderes conferidos por la legislación secundaria y reglamentaria. *Vid.*, por ejemplo, la lista de Camp, Roderic A., “The Presidency, the Party, and the State”, en *Prospects for Mexico*, Washington, Center for the Study of Foreign Affairs-Departamento de Estado, 1988, p. 11.

43 En Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú, Ecuador, Venezuela, Chile y Uruguay el Legislativo puede censurar a los ministros. Por ejemplo, el artículo 135.9 de la Constitución colombiana determina que cada Cámara del Congreso puede proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguiente a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado del cargo. *Vid.* Quiroga Lavie, Humberto., *Las constituciones latinoamericanas. Estudio preliminar*, México, UNAM-FCE, 1994, pp. 76-79.

Por lo que respecta a los agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda, coroneles y oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea, la intervención del Senado no es por mayoría calificada, sino por mayoría simple de sus miembros y sólo para su nombramiento; es decir, la función de la Cámara alta es para la ratificación pero no para la censura o la remoción.

Además, con el actual esquema electoral del Senado, el presidente puede fácilmente tener la mayoría de miembros de su partido en esa Cámara, máxime cuando se volvió al sistema de elección concurrente: el presidente y los miembros del Senado se eligen en las mismas elecciones.⁴⁴

La reforma del Poder Judicial del 31 de diciembre de 1994 trajo en materia de atribuciones presidenciales sobre designación tres novedades:

1) El Consejo de la Judicatura es, junto al órgano electoral, un órgano donde las atribuciones presidenciales comienzan a reducirse sensiblemente, pues conforme al artículo 100, párrafo segundo de la Constitución el presidente sólo designa a uno de sus siete miembros;

2) El Senado ratifica por mayoría la designación del procurador, pero el presidente puede libremente removerlo, y

3) Para la designación de los ministros de la Suprema Corte, el presidente ya no puede proponer un nombramiento, sino que tiene que hacerlo por terna y se exige una ratificación del Senado de las dos terceras partes, lo que introduce un ligero cambio, porque le da la posibilidad al Senado de escoger entre tres, pero su alcance en realidad no es tan grande, tanto por el sistema electoral del Senado, como por los poderes del Ejecutivo en la confección de la lista, y por las atribuciones que el artículo 96 de la Constitución le confiere si el Senado no escoge dentro de treinta días o rechaza la totalidad de la terna.⁴⁵

Otros preceptos constitucionales le dan poderes amplios al presidente en la designación de titulares de órganos tan importantes como los del Banco Central (artículo 28, párrafo 7 de la Constitución) en donde las designaciones se hacen como las de los empleados superiores de hacienda (artículo 89, fracción II y 28,

44 Conforme al artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reformaron diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993, la concurrencia entre la elección de presidente y senadores será total a partir de la elección federal del año 2000.

45 El artículo 96 de la Constitución determina: "Para nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el presidente de la República".

párrafo 7), lo que implica una ratificación del Senado con el voto por mayoría simple.

Obviamente, en las designaciones de los magistrados de los tribunales administrativos y en la designación del *ombudsman*, la intervención legislativa es similar. De hecho, las únicas designaciones que exigen mayorías calificadas son las de los ministros de la Suprema Corte y los magistrados del Tribunal Federal Electoral, además de la tendencia creciente a eliminar cualquier intervención del Ejecutivo en el órgano electoral nacional.

Como se sabe, este derecho de designación tiene consecuencias políticas importantes:

1) El presidente “uniforma” la casi totalidad de los titulares de los órganos del Estado (con la excepción de los legisladores);

2) Esta uniformidad impide el desarrollo de cualquier tipo de control al Ejecutivo;

3) Al no haber control ni responsabilidades para el presidente, éste se transforma en omnipotente;

4) El nivel de discusión y crítica es igualmente muy bajo;

5) La ausencia de pluralidad en el Poder Ejecutivo, el Judicial y de otros órganos del Estado le da al presidente la posibilidad de transformar toda esa elite como ariete en contra del Legislativo —recuérdese que sostengo esto pensando en una situación democrática en México—;

6) Por no señalar más consecuencias debe decirse que la democracia, la eficiencia y la eficacia de los órganos y dependencias tienden a debilitarse y ello disminuye el respaldo de los ciudadanos a sus instituciones.

3. *Política exterior*

En cuanto a sus atribuciones en materia de política exterior, los poderes del presidente en esta área son enormes con el pretexto decimonónico de que el derecho internacional no prevalece sobre el derecho interno, y los poderes del Senado son limitados, según se vio en las atribuciones legislativas del presidente. El nivel de poder del Ejecutivo es directamente proporcional a la debilidad del Senado.

4. *Facultades de guerra*

Las atribuciones de guerra que aparentemente son similares a las del presidente de Estados Unidos⁴⁶ son desiguales, tanto por lo que se refiere a los po-

46 Sobre los poderes de guerra del presidente norteamericano, *vid.* Fisher, Louis, *Presidential War Power*, Kansas, University Press of Kansas, 1995.

deres de veto del presidente mexicano como a sus poderes de nombramiento, y al control que tiene en el Senado dado el actual sistema electoral.

El presidente determina como en cualquier otra Secretaría de Estado el presupuesto del ejército y tiene sobre los otros poderes el derecho de exclusividad en la presentación del proyecto de presupuesto (artículo 74, fracción IV).

También debe tenerse en cuenta la relación entre las fracciones VI y VII del artículo 89 de la Constitución y el primer párrafo del artículo 119 de la misma, pues se ha dicho que el presidente puede, o al menos así ha sido interpretado, intervenir militarmente en las cuestiones internas de las entidades federativas.⁴⁷

Lo más grave de todo esto, es la posible existencia de la antinomia constitucional entre el artículo 119 y el 89, fracción VI de la Constitución, lo que podría suponer que el presidente dispusiera sin necesidad de excitativa alguna de las legislaturas locales o de los gobernadores de las entidades —tal como ocurrió en Chiapas a principios de enero de 1994 y en febrero de 1995— de las fuerzas armadas para sofocar rebeliones o conflictos internos.

Lo ideal sería contar con la precisión constitucional que determinara que el uso de las fuerzas armadas por el Ejecutivo exige invariablemente de la autorización por mayoría calificada del Congreso, y en el caso de las rebeliones o conflictos internos en los estados, además de esta aquiescencia, la excitativa de los órganos locales.

5. *Las facultades sobre la administración pública*

El presidente es el jefe de la administración pública al igual que lo son los jefes de Gobierno. Las peculiaridades de los poderes del Ejecutivo mexicano están, además de en sus excesivos poderes de nombramiento, en la incapacidad de las Cámaras para controlar efectivamente áreas completas de la administración. Por ejemplo, y como se verá al analizar el Poder Legislativo, las comisiones de investigación previstas en el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución sólo se integran para conocer el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin que se puedan crear para investigar la administración pública centralizada.

Afortunadamente, con el adelgazamiento del Estado iniciado en los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, el poder sobre los organismos descentralizados y empresas estatales se ha reducido porque su número es menor⁴⁸ —aunque en el proceso de desincorporación de estas empresas la pre-

47 Rabasa, Emilio O., “El caso Chiapas: aspecto constitucional”, en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, pp. 295-302.

48 Sobre la modernización del Estado, *vid.* Jeannot, Fernando, *La modernización del Estado empresario en América Latina. Hacia una teoría del sector público*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1990.

sencia del Congreso fue la de un observador testimonial sin facultades reales de control—.

Sin embargo, bajo la esfera del presidente siguen estando todas las empresas que se ocupan de las áreas estratégicas, según el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución: correos, telégrafos y radiotelegrafía, el petróleo y los hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos; la generación de energía nuclear, y la electricidad. Igualmente las denominadas por el mismo precepto áreas prioritarias. Entre otras, las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles, respecto a los cuales se otorgan concesiones o permisos para su explotación a los particulares.

Se puede decir que la autolimitación del Ejecutivo en los últimos años y la reducción en el número de empresas públicas tuvo sobre todo que ver con el nuevo orden económico mundial y los procesos de integración económica continental.⁴⁹ En todo caso y teniendo en cuenta el nivel o escala de la economía mexicana, las atribuciones del presidente mexicano siguen siendo muy amplias en relación con el norteamericano, que sí recibe el control de los otros poderes y que sus facultades de designación o en el campo presupuestal son infinitamente menores.

Una carencia fundamental con efectos políticos, económicos y sociales indudables la constituye la ausencia de un servicio civil de carrera auténtico. La Constitución regula en el artículo 123, apartado B la existencia tanto de un Tribunal Administrativo para conocer los conflictos entre los trabajadores y el Estado —con los defectos propios ya señalados de los tribunales administrativos—, así como una norma muy vaga que dice: “VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública”.

El precepto que podría hacer pensar a más de alguno que sí tenemos el marco normativo para el servicio civil es débil. El apartado B del artículo 123 es un precepto anacrónico en su relación con las demandas modernas de eficiencia y eficacia administrativa. La división que se hace entre trabajadores de base y de confianza es absurda en la administración pública. Desde la óptica de un servicio civil auténtico, la citada fracción VII del apartado B no establece criterios generales sobre los que opere el mérito, ni aclara si su intención es la de contar con un servicio civil de carrera, y, por supuesto, que las escuelas de administración pública formadores de funcionarios no tienen concreción real (existen algunos institutos de administración que hacen investigación y proporcionan algunos cursos: el INAP es un ejemplo de ello). El servicio civil, en síntesis, no existe.⁵⁰

49 Kaplan, Marcos, “La Empresa Pública en los países capitalistas avanzados”, en *Crisis y futuro de la empresa pública*, México, UNAM-PEMEX, 1994, pp. 9-198.

50 Vid. Haro Belchez, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988, y *La función pública en el proceso de modernización nacional*, Metepec, Estado de México, 1991.

Su ausencia, además de que constituye un mecanismo de patronazgo y clientelismo que refuerza el poder del presidente, de sus colaboradores más cercanos y de los gobernadores y políticos locales, produce una administración pública dócil, disfuncional, ineficiente, y proclive a que sus miembros incurran en actos de corrupción.⁵¹ Es pues, el servicio civil una exigencia democrática para el desarrollo del país.

Con el actual estado de cosas y en democracia, la administración pública sin servicio civil de carrera es y sería un instrumento en las manos del presidente para lanzarlo en cualquier momento al Legislativo y un poder, que sin ser exagerados, pero hay evidencia empírica de ello en países latinoamericanos, y tal como lo ha señalado el profesor Riggs,⁵² dado a estimular y apoyar en el sistema presidencial los golpes de Estado para evitar perder sus privilegios, sobre todo la burocracia media superior y superior.

Tal como otras instituciones el servicio civil debe pensarse en democracia en relación con el sistema político. Si decidimos continuar con el sistema presidencial habría que pensar en un servicio civil parecido al norteamericano que conjuga el mérito y la designación.⁵³ En un sistema parlamentario, la solución seguramente tendría que ser semejante a la de los modelos europeos de servicio civil, que son más rígidos y estructurados.

6. *Facultades en materia económica*

El presidente tiene importantes atribuciones constitucionales en la economía, además de las presupuestales ya analizadas como atribución legislativa. El fundamento de esas facultades se encuentra principalmente en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, que fueron reformados en 1983 con el propósito de hacer explícitas facultades que antes eran implícitas.

Estas normas hablan retóricamente del “Estado”, pero en realidad la mayoría de ellas son poderes del Ejecutivo, porque la capacidad de control de las Cámaras es mínima. La rectoría económica entraña, según el segundo párrafo del artículo 25 constitucional, las siguientes funciones: planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional.

51 Para el caso norteamericano y para conocer la historia del servicio civil de carrera en ese país, así como sus reformas, sus problemas de corrupción, y la búsqueda de su eficiencia y eficacia, *vid.* Wilson, James Q., *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why they do it*, Estados Unidos, Basic Books, 1989, y Johnson, Ronald, y Libecap, Gary, *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy. The Economics and Politics of Institutional Change*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994.

52 Riggs, Fred W., “Bureaucracy and the Constitution”, en *Public Administration Review*, vol. 54, núm. 1, enero-febrero de 1994, pp. 65-72.

53 Levine, Charles, *The Unfinished Agenda for Civil Service Reform. Implications of the Grace Commission Report*, Washington, The Brookings Institution, 1985.

En la primera, clave en la rectoría económica, el Ejecutivo está por encima del Congreso. Las Cámaras no tienen el derecho de rechazar el plan o planes del Gobierno, y conforme al último párrafo del artículo 26 de la Constitución y su ley reglamentaria, la intervención del Congreso después de la aprobación de la Ley de Planeación es casi testimonial. El Congreso puede sólo hacer “observaciones” además de examinar y opinar sobre los planes del Ejecutivo.⁵⁴

Igualmente, existe una gran anarquía en la participación social y las consultas públicas. La ley de planeación no prevé ni regula adecuadamente la organización, funcionamiento, formalidades, periodicidad y términos a que se sujeta la participación y consulta para la planeación. Además, las políticas de planeación son un instrumento, tal como se diseñan conforme al marco constitucional, para centralizar facultades y afectar la autonomía de las entidades federativas y los municipios.

Los monopolios del Estado son controlados por el Ejecutivo mediante las empresas y organismos que le son permitidos crear, tal como se dispone en el artículo 28, párrafo quinto, que dice: “el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”.

Lo mismo ocurre con el control del Banco de México. La autonomía del Banco Central es muy relativa, en tanto que los poderes del presidente en la designación de sus titulares son excesivos,⁵⁵ y sus atribuciones recortadas en las políticas cambiarias.⁵⁶

El artículo 28 de la Constitución señala en el párrafo séptimo que las autoridades competentes (las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) tienen intervención en la regulación de los cambios, en la intermediación y en los servicios financieros. Su independencia relativa se circunscribe a que ninguna autoridad les puede ordenar conceder financiamiento, a la designación escalonada de los cargos, y a que los titulares sólo pueden ser removidos por causas graves.

El Banco Central mexicano tiene menor autonomía que la Reserva Federal de Estados Unidos, y de bancos centrales latinoamericanos como el chileno, que tiene completa libertad sobre la política monetaria y también respecto a la cambiaria,

54 Lombardo, Horacio, y Orozco Henríquez, J. Jesús, “Régimen Jurídico de las entidades paraestatales y el proceso de desincorporación en México”, en *Crisis y futuro de la empresa pública*, México, UNAM-PEMEX, pp. 301-302.

55 Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995, p. 168.

56 Borja Martínez, Francisco, “Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México”, en *Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 9, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 33.

sin que el Gobierno pueda intervenir como en México de manera correlativa con las más importantes funciones que le han sido asignadas.⁵⁷

Una atribución del Ejecutivo prevista en el último párrafo del artículo 28 es una facultad que le permite legislar al Ejecutivo —otra excepción al artículo 49 que obviamente no se reconoce como un acto legislativo sino como ejecutivo— pues puede otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación.

El otorgamiento de subsidios, salvo en el caso de los subsidios directos, casi siempre excepcional el cumplimiento de obligaciones fiscales, y los montos de lo no recaudado representan cantidades considerables, sobre las que la Cámara de Diputados tiene un escaso control, generalmente a posteriori y de simple información por parte del Ejecutivo.

En México, hace falta modernizar los esquemas presupuestarios para incorporar, como existe en los países de la OCDE la figura del *tax expenditure* o presupuesto de gastos fiscales, que facilita al órgano legislativo su función de control y permite a los ciudadanos conocer qué sectores son los protegidos, cuánto representa esa protección y cuáles fueron las razones que motivaron el apoyo.⁵⁸ Además, el otorgamiento de un subsidio debiera ser materia de ley y no de acto Ejecutivo.

7. *Facultades en materia de endeudamiento*

El artículo 73 de la Constitución que se refiere paradójicamente a las atribuciones del Congreso, en su fracción VIII, le concede al Ejecutivo una atribución clave respecto a las relaciones financieras internacionales, básicas en el mundo contemporáneo y aún más en el hemisferio latinoamericano.⁵⁹

Según esa fracción, el Ejecutivo puede mediante las bases emitidas por el Congreso celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, que deben emplearse en la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con el propósito de regulación monetaria; las operaciones de conversión, y los que se contraten durante alguna

57 Una buena compilación legislativa comparada sobre los bancos centrales puede verse en *Entidades de Crédito y Autonomía del Banco de España*, 2 vols., Madrid, Secretaría General del Congreso de los Diputados, Documentación 110, marzo de 1993.

58 La obra clásica sobre gastos fiscales es Surrey, Stanley y McDaniel, Paul, *Tax Expenditures*, Harvard University Press, 1985. Vid. también Mijangos Borja, María de la Luz, *Gastos fiscales y reconversión industrial*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 1989, pp. 85-155.

59 Por ejemplo, la emisión de los tesobonos en el sexenio salinista, que comprometieron el crédito de la nación y son parte fundamental de la crisis financiera de 1995, no fue controlada por el Poder Legislativo. Los recursos extranjeros especulativos entraron y salieron del país sin que el Legislativo pudiera desarrollar ningún control efectivo.

emergencia declarada por el presidente en las hipótesis del artículo 29 constitucional.

La norma antes mencionada nos dice que existen algunos rubros en los que las posibilidades de crítica o de rechazo al endeudamiento efectuado por el presidente son escasas. Estos supuestos se dan en la regulación monetaria; en las operaciones de conversión, y las que se contraten con motivo de la suspensión de garantías.

Las otras, que se supone son la mayoría, las deudas que “produzcan un incremento en los ingresos públicos”, pueden ser tantas y tan variadas que el Ejecutivo puede dar múltiples interpretaciones para justificar el compromiso sobre el crédito nacional. Además de que no se aclaran supuestos, lo más grave es que el Poder Legislativo revisa el endeudamiento una vez que el presidente lo realizó y a partir de las bases que le señaló el Congreso.

Se trata de un control *a posteriori* sobre hechos consumados que concede un amplio margen para que el presidente exponga el crédito nacional a sus políticas o intereses. Debe señalarse también que la norma habla siempre de que el Congreso aprueba el endeudamiento, pero nunca emplea la palabra rechazar.

Lo ideal, por tanto, es que el Congreso pudiera participar en todas las etapas de la negociación de un endeudamiento, que su control fuera para cada momento o fase del proceso de concesión de los créditos, y que pudiera rechazar las pretensiones presidenciales.⁶⁰

Para reforzar los argumentos expuestos, debe citarse el ejemplo de Jorge Carpizo sobre la viabilidad de tales controles al endeudamiento presidencial:

la cuenta pública correspondiente a 1976 demostró que al Ejecutivo se le había autorizado a contratar empréstitos y créditos por 83,282 millones de pesos, pero que lo había hecho por 123,557 millones, o sea un 48.4% más de lo que el Poder Legislativo le había autorizado; el déficit de ese año fue superior a 100,000 millones de pesos, lo que significa que se gastó esa enorme cantidad sin autorización del Congreso. La delegación del PAN, en la Cámara de Diputados, impugnó el dictamen aprobatorio de la cuenta pública [...].⁶¹

Este caso, al igual que los hechos motivados por la crisis financiera de 1994-1995 en donde el presidente Zedillo obtuvo créditos de Estados Unidos para recomponer la situación económica nacional, y la mínima presencia del Congreso, en esos eventos nos muestran que se requiere precisar los supuestos consti-

60 Para tener una idea de la ausencia de control en este punto por parte del Congreso, es de señalarse los integrantes del Poder Legislativo no fueron informados plenamente sobre el monto y las condiciones del préstamo otorgado por la banca internacional a México, en febrero de 1995, para afrontar la crisis producida por la devaluación del peso en diciembre de 1994. Los legisladores, por supuesto, desconocieron las condiciones y los intereses que se pagarán. *Vid.* entrevista al diputado Saúl Escobar, del PRD, *Proceso*, núm. 983, 4 de septiembre de 1995, p. 16.

61 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 19, p. 149.

tucionales, pues es importantísimo que el Congreso a través de una de sus comisiones, pueda seguir de cerca cada etapa de las negociaciones, y que una vez que el crédito sea concedido por la institución internacional, inmediatamente el Congreso se pronuncie por la aceptación, modificación o rechazo de los términos del acuerdo, y que, en general, en cualquier hipótesis de deuda pública y de gasto, el Congreso mediante las condiciones precisas que establezca y señale la Constitución pueda tener un conocimiento y control paso por paso de los actos del Ejecutivo sobre las finanzas públicas, y no sólo el control final del análisis de la cuenta pública, o el control *a posteriori* de los empréstitos.

Todo esto nos muestra cómo se puede burlar fácilmente el crédito de endeudamiento autorizado por el Congreso, por no mencionar —claro, en democracia, esto no se daría— la práctica anticonstitucional consistente en habilitar anualmente al Ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de endeudamiento y, en general, de financiamiento.

También debe advertirse que no existen como en tantos otros casos, responsabilidades directas para el presidente de la República en el hipotético supuesto de que el Congreso no aprobara el endeudamiento, porque el presidente incumplió con las bases de autorización de la Ley de Ingresos.

8. *Facultades electorales*

En materia electoral, las reformas del sexenio salinista contribuyeron parcialmente a la independencia de los órganos electorales, aunque es evidente que aún no contamos con una reforma electoral que sea aceptable para todos los grupos políticos y sectores sociales. Existen evidentes deficiencias en la igualdad de oportunidades entre los partidos, principalmente en materia de financiamiento y medios de comunicación.

En cuanto a los órganos electorales el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, el artículo 41 de la Constitución y, por supuesto, la Ley Reglamentaria debe modificarse para eliminar que el presidente del órgano electoral sea el secretario de Gobernación; para que el órgano electoral cuente con autonomía financiera; para que el poder Judicial y el Tribunal Constitucional conozcan de las controversias electorales y desaparezca en consecuencia el Tribunal Federal Electoral; para que se ciudanice totalmente el órgano electoral y no exista representación del Ejecutivo ni del Legislativo; para que el órgano electoral y, en última instancia, el Tribunal Constitucional puedan validar la elección presidencial y se elimine el actual método de calificación del presidente; para que se modifiquen las reglas sobre medios de comunicación con la intención de que su incidencia en la vida política dé igualdad de oportunidades a los partidos y grupos contendientes; para que se revise el marco del financiamiento de los partidos con semejante propósito al del punto anterior; para que se modifique

el sistema electoral de las Cámaras, entre otras muchísimas correcciones a fin de tener unas reglas políticas que permitan la democracia en igualdad de oportunidades.⁶²

La salud completa de los procesos electorales exige la salida definitiva del Ejecutivo de los mismos, y la devolución de la jurisdicción electoral al Poder Judicial y al futuro Tribunal Constitucional posibilitando a cualquier ciudadano, candidato y partido la utilización de los medios de impugnación (cita del artículo 41).

Existen, sin embargo, ciertas cuestiones estratégicas para la independencia de los órganos electorales y la viabilidad en democracia de las reglas electorales que deben ser atendidas con especial cuidado; por ejemplo, la forma en que la legislación electoral o la futura ley de partidos condicionen al sistema de partidos; la disolución de partidos antidemocráticos; el aumento a cuatro años del cargo de diputado; la reducción del cargo de senadores a ese lapso, y la posibilidad de la reducción del cargo presidencial al plazo señalado y la determinación o no de la reelección presidencial; la reelección de los legisladores; la concurrencia de las fechas electorales; el acuerdo sobre el sistema electoral; la *Sperrklausel*; la continuación o no del financiamiento a los partidos políticos pequeños, entre otras importantes medidas para el mantenimiento más o menos saludable de un sistema presidencial democrático.

9. *Facultades sobre los medios de comunicación*

De los instrumentos más poderosos que ambiciona tener cualquier Ejecutivo en sus manos es el de los medios de comunicación. La Constitución de cualquier país moderno debe tener un apartado sobre medios de comunicación, pues son el vehículo más poderoso en las democracias modernas.

Es inconcebible que la legislación secundaria regule directamente materias tan importantes como las concesiones y autorizaciones a los empresarios privados sobre el uso de los medios en las campañas, sobre la igualdad de oportunidades de los partidos, etcétera, sin que la Constitución establezca criterios generales modernos y democráticos.

Además, resulta grave que garantías, como el derecho a la información, no estén desarrollados en la legislación secundaria o que los derechos de la personalidad y a la intimidad no tengan un tratamiento adecuado,⁶³ que los medios

62 Una de las agendas de reforma electoral más importantes ha sido la dada a conocer por cinco de los seis consejeros ciudadanos del IFE. *Vid.* "Propuesta de Agenda para una nueva reforma electoral", *Este País*, núm. 46, México, enero de 1995.

63 El derecho a la privacidad tiene su fundamento constitucional en el artículo 7º constitucional y en el 16 de la carta magna.

públicos de comunicación estén bajo el control del Gobierno y sin representación en sus órganos de partidos políticos u organizaciones sociales relevantes.⁶⁴

En su articulado, la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960⁶⁵ le da al presidente el derecho de otorgar y revocar concesiones a las empresas privadas, e igualmente le permite vigilarlas, principalmente a través de dos dependencias —la Secretaría de Educación Pública y la de Salud tienen algunas competencias— respecto a las cuales nombra y remueve libremente a sus titulares: la Secretaría de Gobernación y la de Comunicaciones y Transportes.

Asimismo, habría que decir que todas esas atribuciones del Ejecutivo previstas en la ley secundaria le conceden un poder de censura y de manipulación enorme, y han generado un ambiente de corrupción y de ausencia de crítica, o en todo caso de muy relativos niveles de crítica y que sólo en fechas recientes algunos medios, como Radio Red, *La Jornada*, *Proceso*, *Reforma*, entre otros, han desarrollado una nueva cultura informativa.

Por eso es fundamental que los medios estén regulados por criterios generales en la Constitución, y que el control y vigilancia sobre ellos no esté en manos del Ejecutivo en turno, y que, respecto a los privados, la fiscalización se confiera a algún órgano autónomo o por lo menos plural de control, en instancias ulteriores, al Poder Legislativo y Judicial, y en la última, al Tribunal Constitucional.

10. *Facultades en educación*

La política educativa es otro sector fundamental que en principio debe ser federalizado y municipalizado, no sólo financieramente, sino respecto al diseño de programas y estrategias educativas. La Constitución le da al presidente importantes poderes:

1) El artículo 3, fracción III precisa que el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, y

2) Que en materia de educación privada (fracción VI del artículo 3) el Ejecutivo autoriza su impartición y valida los estudios realizados en los planteles particulares, con lo que la educación privada debe respetar en primaria, secun-

⁶⁴ Sobre estos temas, *vid.* Villanueva, Ernesto, *El sistema jurídico de los medios de comunicación en México*, 2ª ed., México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.

⁶⁵ Las principales normas sobre los medios de comunicación son la Ley de Imprenta de 1917; la Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1960; el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de abril de 1973; la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 1940; la Ley de Cinematografía de 1992; y el Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas de 1982.

daria y normal los principios de la fracción II del artículo 3 constitucional⁶⁶ y los planes y programas elaborados por el Ejecutivo.

La primera de las atribuciones concentra en el Ejecutivo, sin control o autorización del Congreso, el diseño de la política educativa nacional en primaria, secundaria y normal, pues las atribuciones del Congreso en materia educativa y según la fracción VIII del artículo 3, son:

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan [...].

Es decir, el Congreso no tiene el derecho, salvo indirectamente —mediante su poder sobre los recursos económicos—, a controlar el poder del presidente en el rumbo de la política educativa del país.⁶⁷

La segunda de las atribuciones le permite autorizar o negar a los particulares la impartición de la educación, y a otorgar o retirar el reconocimiento sobre la validez de los estudios realizados en esos centros. Antes de las últimas reformas constitucionales al artículo 3 (de 1992 y 1993), los particulares no tenían medio de defensa jurídica en relación con los actos administrativos que negaran o revocaran la autorización a los centros privados o que retiraran la validez oficial de los estudios realizados en los planteles privados.

La reforma a la legislación secundaria, a partir de las reformas constitucionales de 1993, sí concedieron a los particulares la posibilidad de impugnar esas resoluciones. Sin embargo, se conserva en la fracción VI del artículo 3 de la Constitución la obligación para que los particulares cumplan con los fines y criterios sociales de la educación mexicana y para que apliquen los planes y pro-

66 La fracción II del artículo 3 dice: “El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos”.

67 Aunque, según el artículo 48 de la Ley General de Educación, la Secretaría de Educación Pública considerará las opiniones de las autoridades educativas locales, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, que es una instancia de consulta, colaboración, apoyo e información, según dice el artículo 72 de la Ley General de Educación de 1993.

gramas de estudio que diseña el Ejecutivo. Esto es, se impone un modelo de educación único, no compatible ni con la tradición liberal-democrática y, posiblemente, ni con la tolerancia.⁶⁸

En cuanto a las universidades nacionales e instituciones de educación superior que sean autónomas, la Constitución, en el artículo 3 fracción VII, les impone el modelo educativo nacional en los principios básicos definidos en la fracción II, y, mediante la fijación que las autoridades hacen del presupuesto que le corresponde a cada universidad o institución de educación superior autónoma, se condiciona obviamente su desarrollo. Esto último es expresión de los enormes poderes presupuestarios del Ejecutivo y de la ausencia de un federalismo entendido como distribución del poder y no como mera descentralización.

La importancia de la atribución constitucional conferida al Ejecutivo en materia educativa es determinante para el desarrollo nacional por las características sociales del país. La mayoría de los niños y jóvenes aprenden bajo los supuestos del mismo molde (planes, programas, criterios, etcétera) y eso es decidido por un sólo hombre con el auxilio de su secretario de Educación, al que puede nombrar y remover libremente, sin el control suficiente del Congreso.⁶⁹

Evidentemente, las consecuencias de esa concentración de facultades, primero en la federación y preponderantemente en el presidente, no favorece ni la pluralidad social ni la política, puesto que la redacción de la fracción III del artículo 3 que determina que “el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores involucrados [...]” es sólo un matiz que no cambia radicalmente la concentración de facultades y el control del Ejecutivo.

Debe mencionarse que la concentración de atribuciones federales y, por ende, del Ejecutivo sobre la educación no por casualidad fue iniciada en 1934, cuando el presidente Cárdenas decidió ideologizar bajo un sólo dogma laico la educación nacional.

11. *Facultades en materia de expropiación*

La atribución conferida al presidente para expropiar la propiedad privada — artículo 27, párrafo segundo de la Constitución— y satisfacer o cumplir con ciertos objetivos públicos o sociales, además de las críticas hechas por la doctrina

68 Sobre distintos modelos educativos: tradicional, libertario, comunitario e igualitario y democrático, Vázquez, Rodolfo, *Educación liberal. Un enfoque igualitario y democrático de la educación*, tesis doctoral, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 1995.

69 El Consejo Nacional de Participación Social no ha funcionado realmente. Por eso, algunos especialistas han propuesto un órgano técnico de especialistas capaces de evaluar la política educativa. Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. *Vid.* también Bolaños, Bernardo, *El derecho a la educación*, tesis de licenciatura, México, UNAM, 1995.

jurídica nacional sobre su carácter violatorio de derechos humanos y que en parte hago mías, debe ser revisada también a la luz del poder político que otorga al presidente.

En efecto, ni la Constitución ni la ley secundaria establecen en qué casos ciertas expropiaciones requerirían autorización del Congreso, y la norma fundamental, al igual que la ley de expropiación de 1936, deberían indicar supuestos relevantes para la vida nacional en donde deba ser exigible esa aprobación.

Bastaría recordar los dos casos más famosos del uso de esa atribución tan importante: la expropiación petrolera de Lázaro Cárdenas, en 1938 y la expropiación de la Banca realizada en 1982 por José López Portillo.

El presidente, en una situación de conflicto con el Legislativo, con apoyo en la facultad de expropiación y si no hay cambio constitucional alguno, podría expropiar sectores enteros de la economía nacional y acentuar una crisis política y social, máxime cuando el *impeachment* mexicano es casi imposible por la ausencia de supuestos claros y precisos de responsabilidad del presidente.

12. Atribución derivada del artículo 134 de la Constitución

Una importante atribución constitucional del Ejecutivo se deriva del artículo 134 constitucional. El Ejecutivo puede realizar las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, servicios u obras mediante licitación pública. La norma no nos indica ningún control del Legislativo sobre esos contratos y actos jurídicos, ni previo ni posterior —salvo la muy tardía revisión de la cuenta pública y, en algunos casos, la intervención del Legislativo para poder disolver o liquidar empresas estatales—.

Esto significa que el presidente puede contratar como adquirente, ofertante, comprador, etcétera bienes, servicios y obras, sin control legislativo y sin claras responsabilidades, por lo menos en el caso del presidente, aunque los montos de lo contratado o convenido o el objeto jurídico de los convenios sea un asunto de importancia nacional.⁷⁰

⁷⁰ Por ejemplo, para la venta de las empresas paraestatales durante el sexenio salinista se creó la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, entidad encargada de coordinar, supervisar, controlar y ejecutar la venta de empresas paraestatales. La Unidad fue creada por acuerdo presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de octubre de 1990. Una explicación detallada del proceso de privatización en el sexenio anterior puede verse en Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 154-210. Sobre la ausencia de control del Legislativo sobre el proceso de privatización Acosta Córdova, Carlos, “Banco por banco, de la privatización es más lo que se ignora que lo que se sabe”, *Proceso*, núm. 985, 18 de septiembre de 1995, pp. 6-11. “[...] los diputados de la actual legislatura —LVI—, aún cuando tienen en su poder los libros blancos de cada una de las ventas de los bancos: la información que les llegó —tres años después de concluida la desincorporación y año y medio después de que la Contaduría Mayor de Hacienda recibió de la SHCP los libros blancos de los bancos— está incompleta [...]”, p. 7.

Piénsese, por ejemplo, en todos los procesos de privatización de empresas públicas. Ciertas obras, contratos, concesiones, pasando de ciertos montos o si son trascendentales para el país, exigen controles legislativo permanentes y conocimiento exhaustivo por parte del Congreso.

13. *Facultades arbitrales del Ejecutivo en relación al Legislativo*

El párrafo segundo del artículo 66 y el artículo 68 de la Constitución le conceden al Ejecutivo poderes arbitrales frente al Legislativo.

Dice el párrafo segundo del artículo 66: “si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República”. Por su parte, el artículo 68 en su parte conducente indica:

Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

Estas dos normas no facultan obviamente al Ejecutivo a disolver el Congreso o alguna de las Cámaras, que sería anticonstitucional. Sin embargo, sí es factible que, en democracia y con mayorías divididas, el Ejecutivo les diera un uso inadecuado, lo que exacerbaría el conflicto institucional entre poderes.

No tiene caso, por más respetables que sean sus antecedentes, mantener atribuciones arbitrales que complicarían las relaciones de coordinación y de equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo. Nos parece que las normas en cuestión deberían ser sustituidas por mecanismos de coordinación entre las Cámaras para resolver sus diferencias sin que el Ejecutivo pudiera intervenir en su autonomía e independencia.

V. LAS FACULTADES FEDERALES DEL EJECUTIVO

Podemos decir que hay cuatro tipos principales de facultades del Ejecutivo en materia federal: políticos, hacendarias, administrativas y sobre el Distrito Federal, además de las que resultan de la legislación derivada de los artículos 73, 74 y 76, y las referentes a la educación, al comercio, la reciente sobre la seguridad pública, y a la economía, algunas de las cuales ya se han estudiado.

1. *Facultades políticas*

Tienen que ver con la intervención directa o indirecta del presidente en los casos de intervención federal. Es cierto que no en todas participa directamente el presidente, pero si atendemos al sistema electoral que integra el Senado y a la suficiente independencia del Poder Judicial, el presidente está presente en todos los casos analizados por González Oropeza,⁷¹ y que son: suspensión de garantías (artículo 29 constitucional); desaparición de poderes (artículo 76, fracción V); resolución de cuestiones políticas (artículo 76, fracción VI); investigación por violación del voto público (artículo 97, párrafo tercero); controversias constitucionales (artículo 105); juicio político (artículo 108 y siguientes), y garantía federal (artículo 119, párrafo primero).

Si seguimos nuestra clasificación, encontramos que hay una intervención directa del presidente en los siguientes casos:

a) Suspensión de garantías, porque “solamente” el presidente puede en casos de “invasión, perturbación grave a la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” suspender con acuerdo de su gabinete, del procurador y del Congreso o la Comisión Permanente las garantías individuales en la República o en cualquier estado o región del país.

b) En la hipótesis del artículo 76, fracción V, referente a la desaparición de poderes en un Estado, el presidente interviene cuando las Constituciones locales no prevean un procedimiento distinto, proponiendo una terna al Senado para que éste, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, designe al gobernador provisional.

c) El presidente también participa directamente en los supuestos de la “garantía federal” contemplada en el primer párrafo del artículo 119 que debe ser relacionada con las atribuciones de las fracciones VI y VII del artículo 89 constitucional, así como con el artículo 29 de la misma carta magna.

La intervención indirecta del presidente está presente en los demás casos y obedece a la influencia que ejerce sobre el débil Poder Judicial, tal como se analiza en el capítulo correspondiente, y respecto al Senado que con su actual sistema electoral no es tan difícil controlar, además de que la concurrencia de la elección de los miembros del Senado con la elección presidencial le facilitan las cosas al presidente.

Asimismo, no debe olvidarse la relativa disciplina partidista que es más o menos común en los partidos políticos nacionales.

Debe reconocerse que el uso de estos mecanismos en México ha sido muy común, dadas las características del régimen no democrático y las atribuciones

⁷¹ González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987, pp. 85-105.

metaconstitucionales del presidente.⁷² Es frecuentemente comentado por la doctrina jurídica el uso abusivo del procedimiento de desaparición de poderes durante casi todo lo que va del siglo y hasta 1978 fecha en que se aprobó la respectiva ley reglamentaria.

Sin embargo, siguen usándose instrumentos metaconstitucionales como las renunciaciones voluntarias de gobernadores o las excusas por enfermedad u otros pretextos —en el sexenio de Salinas de Gortari hubo 17 gobernadores resultado de parecidas o semejantes situaciones—.

Igualmente debe recordarse que, durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917, el mecanismo para deshacerse de gobernadores indeseables consistió en la presión o ejercicio del juicio político para intervenir en los estados y alterar su vida institucional.

También en el sexenio de Carlos Salinas asistimos en los primeros días del año 1994 al uso de la garantía federal prevista en el artículo 119, en donde aún queda la duda de si existió o no la excitativa de los poderes locales de ese estado.

¿En democracia, cómo serían utilizados los mecanismos de la intervención federal? La respuesta o las respuestas dependen de una multiplicidad de factores de tipo no institucional, que van desde la capacidad de liderazgo del presidente a las circunstancias particulares de cada situación.

Institucionalmente me parece que tal como están diseñados pueden generar consecuencias indeseables, por las siguientes razones:

1) Son demasiados los instrumentos de intervención federal y ello, además de generar confusión, implica un peso excesivo de la federación en los estados;

2) El procedimiento que da competencia a la Suprema Corte para investigar si existen o no violaciones al voto público por sus características no jurisdiccionales es impropio de cualquier Poder Judicial, y debe entenderse la intención política que se tuvo al ser incluido en 1977;

3) En el caso de la suspensión de garantías, debe exigirse una mayoría calificada del Congreso para su aprobación y obviamente modificar el actual sistema de libre designación y remoción que realiza el presidente respecto a sus secretarios de Estado, además de precisarse con mejor técnica las distintas causales de procedencia de la suspensión, privarse al Ejecutivo de la iniciativa exclusiva;

4) En cuanto a las controversias constitucionales, no hay razón para que no se establezca su procedencia en materia electoral;

5) Los supuestos del artículo 119, primer párrafo y su relación con el artículo 89, fracciones VI y VII así como con el 29 demandan su precisión;

⁷² Barquín, Manuel, “Algunos factores de centralización y descentralización del federalismo mexicano”, en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, México, UNAM, 1978, t. I, pp. 116-119.

6) No puede seguir concediéndose al Senado en los casos de desaparición de poderes y en la resolución de las cuestiones políticas entre estados las vigentes atribuciones; pues, además de los problemas de sobrerrepresentación del Senado ya comentados, se violenta la autonomía de los estados, y con el actual artículo 105 y su ley reglamentaria no hay motivo para mantener esas facultades, y en todo caso, lo procedente consistiría en reformar el artículo 116 de la Constitución a fin de obligar a los estados para que en sus Constituciones locales se señalen mecanismos, procedimientos y órganos para resolver conflictos internos, y en caso de que los medios internos resultaran insuficientes confiar, la solución a los supuestos de las controversias constitucionales o, en su defecto, dependiendo de la gravedad del asunto, a la suspensión de garantías o a la garantía federal con las previsiones ya hechas en este párrafo.

Lo ideal por tanto, consiste en mantener la intervención federal a través de los procedimientos de suspensión de garantías, controversias constitucionales y juicio político, pero aquí también con muchas matizaciones, y la garantía federal con las modificaciones propuestas para evitar cualquier exceso en la intervención del Ejecutivo o de los otros poderes.

2. *Distribución de competencias*

Jorge Carpizo hace tiempo clasificó la distribución de competencias de la Constitución. Dicho esquema contemplaba la siguiente distribución: 1) Facultades atribuidas a la federación; 2) Facultades atribuidas a las entidades federativas; 3) Facultades prohibidas a la federación; 4) Facultades prohibidas a los estados; 5) Facultades coincidentes; 6) Facultades coexistentes; 7) Facultades concurrentes; 8) Facultades de auxilio, y 9) Facultades emanadas de la jurisprudencia.⁷³

La Constitución se encarga profusamente de atribuir facultades exclusivas a la federación, principalmente en el artículo 73 que enuncia facultades expresas e implícitas, pero también en otras normas como los artículos 74, 76, y *a contrario sensu* los artículos 117 y 118, etcétera. Aunque los estados tienen todas las que no son atribuidas expresamente a la federación conforme al artículo 124, el peso político que ha tenido la presidencia de la República y los poderes federales respecto a los locales resulta que, por ejemplo, mediante las atribuciones que emanan de la jurisprudencia —las tributarias es uno de los casos— los estados han ido perdiendo capacidades.

⁷³ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 5ª ed., México, UNAM, 1982, pp. 252-256.

Igual ocurre con las facultades coincidentes, concurrentes y coexistentes que por las dimensiones de los recursos de la federación hacen nugatorio el ejercicio de esas atribuciones para los estados y municipios.⁷⁴

La posible solución a la preponderancia federal y del Ejecutivo (recordar las atribuciones federales del Ejecutivo en la educación, artículos 3 y 73, XXV, 131, 89 puertos, premios inventores, etcétera) consistiría, desde mi punto de vista, en contemplar tres medidas federales:

1) Determinar atribuciones expresas y exclusivas para los estados pero también para los municipios, principalmente en materia fiscal pero también sería posible extenderlas a otras hipótesis, tales como las materia educativa, de salud, de agricultura, de comunicaciones, etcétera;

2) En cuanto a las coincidentes, concurrentes y coexistentes, que es imposible eliminar por la complejidad del Estado moderno, deben establecerse constitucionalmente mecanismos de coordinación que no sobrepongan el peso de la federación y del presidente a los estados. La coordinación federal en todos los campos debe ser conocida y autorizada tanto por el Senado como por las legislaturas locales, los municipios y los futuros senados locales;

3) Si continúa el esquema de participaciones a los estados, éste constitucionalmente debe estar previsto y en la norma fundamental indicarse los criterios de distribución y los instrumentos de compensación y de armonización a las regiones menos afortunadas del país.

3. *Facultades hacendarias*

En materia tributaria, el presidente tiene las siguientes atribuciones: la iniciativa legal del artículo 71, el poderoso derecho de veto del artículo 72, la exclusividad en la presentación del proyecto de presupuesto y de la Ley de Ingresos (artículo 74, fracción IV, segundo párrafo), el casi dominio sobre el endeudamiento (artículo 73, fracción VIII), y el control natural por ser el estratega de la política fiscal a través de la Secretaría de Hacienda.

⁷⁴ Las facultades coincidentes son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional y se han clasificado en amplias o restringidas. Son amplias cuando no se establecen criterios de división entre los estados y la federación y ambas esferas tienen el mismo derecho para ejercerlas, y son restringidas cuando sí se precisan esos criterios en una misma atribución y se favorece con la determinación de las bases a la federación como en el caso de la educación. Son coexistentes aquellas facultades que se ejercen por las dos esferas en sus respectivos ámbitos; es decir, en vías de comunicación federal, la federación tiene competencia sobre las vías federales y en vías de comunicación local la tienen los estados. Las concurrentes son las que no están atribuidas exclusivamente a la federación, ni prohibidas a los estados, y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas, pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto. Según Jorge Carpizo, que sigue en esto a Mario de la Cueva, en el sistema jurídico mexicano no hay facultades concurrentes ni posibilidades, como en Alemania, de que el derecho federal quiebre al local, y que en nuestro país, el problema se resuelve indagando qué autoridad es competente para actuar. *Ibidem*, pp. 255 y 256.

En cuanto al esquema de distribución de competencias en materia fiscal, éste se desprende principalmente del artículo 73, fracciones VII, X, XXIX y XXX que le dan la exclusividad a la federación en la imposición de importantes contribuciones, del artículo 131, párrafo segundo que faculta al Ejecutivo a imponer cuotas y tarifas de exportación o importación sobre las bases que fije el Congreso, del artículo 124 que determina que las atribuciones no conferidas a la federación se entienden reservadas a los estados, y de los artículos 117 y 118 que establecen prohibiciones a los estados.

El actual sistema financiero, además de su fundamento constitucional, se finca en los precedentes del Poder Judicial federal que han sido muy adversos para los estados⁷⁵ y en la legislación secundaria, principalmente mediante la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 1978. De sostenerse este sistema, se ha demostrado en la práctica que los estados y municipios del país no tendrán ingresos ni capacidades para estimular su desarrollo.

Es imprescindible que así como la federación tiene atribuciones exclusivas en materia fiscal, los estados también las tengan, según ocurre en países federales como Alemania. Igualmente, es necesario derogar o, en el peor de los casos, acotar constitucionalmente lo que debe entenderse por facultades implícitas para que, en democracia, los órganos federales no abusen de esas atribuciones.

Por otra parte, la coordinación fiscal como cualquier otra debe funcionar bajo premisas distintas: de armonización y de cooperación, sobre todo para las entidades menos desarrolladas. Si se preserva el sistema vigente es imprescindible que la Constitución determine porcentajes o criterios para una distribución más justa de las participaciones. Además, toda coordinación fiscal debe ser objeto del conocimiento y ratificación del Senado, así como de los poderes legislativos de los estados y de los municipios a través de la creación de senados locales. Ésa sería una nueva atribución que aumentaría realmente el peso del Senado mexicano.

4. *Facultades administrativas*

La administración pública federal, con su crecimiento desmesurado, ha construido gobiernos paralelos en las entidades federativas. En efecto, mediante la instalación de oficinas o delegaciones que en teoría tienen por propósito hacer accesible la tramitación de asuntos federales a los habitantes de las entidades y realizar sus objetivos, lo que se ha conseguido es la total minimización de las autoridades locales. Áreas como las políticas de agricultura, de comunicaciones

⁷⁵ Gil-Valdivia, Gerardo, “Algunos aspectos de la evolución fiscal en México de 1950 a 1975, especialmente en el área de la tributación”, en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, México, UNAM, 1978, pp. 93-113.

y anteriormente las de educación y salud son o lo han sido preponderantes respecto a las de los estados y municipios.

Ese estado de cosas debe ser revisado. Es evidente que con una redistribución de competencias constitucionales se legraría mucho, al igual que con el aumento de las participaciones federales a los estados y municipios (si se desea continuar con el actual sistema), o mediante una visión que entienda de otra manera la coordinación entre federación y estados que se expone en este libro en el capítulo sobre el federalismo.

Otra solución consistiría en la limitación de las oficinas federales en los estados a través de la justificación de la necesidad de su instalación y la revisión, autorización o rechazo de las legislaturas locales a la apertura o continuación, según sea el caso, de la burocracia federal en los entidades.

En este esquema, los senadores serían, al igual que en Alemania, representantes de sus estados para negociar ante las autoridades administrativas federales situaciones semejantes, entre otros cometidos; además, claro está, la de cumplir con sus atribuciones constitucionales. La idea es que se obtengan condiciones más respetuosas para la autonomía interna de los estados.

Es perfectamente posible que la Constitución conceda estas atribuciones al Senado y que se sujete la instalación de delegaciones a la autorización de las legislaturas locales, al establecer la obligación de revisar la conveniencia o inconveniencia de su mantenimiento de manera periódica. Es inadmisibles e inaceptable que estas oficinas sigan funcionando sin pagar tributos o contribuciones locales y sin cumplir con las obligaciones que les impone el sistema jurídico estatal o municipal.

5. *Distrito Federal*

Una de las pocas atribuciones cercenadas al presidente, pero esto debe decirse con las debidas reservas, es la referida al Distrito Federal. Las reformas de 1993 y 1994 a esta importante región del país —que aún son incompletas— han modificado y reducido en parte el papel del presidente.

Las atribuciones de nombramiento para el jefe del Distrito Federal y del procurador general de Justicia del Distrito Federal han sido matizadas⁷⁶ —para 1997

⁷⁶ Conforme al artículo 122, fracción VI a) de la Constitución, “el jefe del Distrito Federal será nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del jefe del Distrito Federal”. Para la designación del procurador general de Justicia del Distrito Federal,

se anunció en los medios de comunicación la elección directa del jefe de Gobierno del Distrito Federal—.

Sin embargo, continúa con el control de la fuerza pública y sobre el endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, y tiene la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (cita artículo 122, fracción II de la Constitución), y conserva el poder de veto, pues el jefe del Distrito Federal tiene una atribución sólo de refrendo (cita artículo 122, fracción V).

Ciertamente, estas atribuciones presidenciales son menos fuertes que la regla general del artículo 72 constitucional, porque, por ejemplo, la Asamblea puede superar el veto con las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión y no con el total de los miembros, además de que cuenta el presidente con un plazo reducido para hacer observaciones a los proyectos expedidos por la Asamblea de Representantes (diez días).⁷⁷ Al igual que en el veto de bolsillo, no hay señalamiento de responsabilidades al presidente en caso de que se negara a promulgar alguna ley de la Asamblea.

Lo que sí fue modificado formalmente a favor del Poder Judicial del Distrito Federal, en los términos de las atribuciones presidenciales, fue la derogación de la facultad prevista en el artículo 89, fracción XVII, pues ya no tiene la posibilidad de intervenir en la designación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Lo importante en este cercenamiento es que a nivel local no se repitan los vicios y deficiencias del Poder Judicial federal, que me temo que en este momento no sucede, pues se dan en este momento más y en mayor número en el Poder Judicial del Distrito Federal.

Es innegable el impacto de las reformas constitucionales del Distrito Federal y la reducción de las atribuciones presidenciales. No obstante, siguen siendo excesivas, sobre todo respecto a los poderes de iniciativa legal, de veto, de designación y sobre la fuerza y el endeudamiento del Distrito Federal.

Esta región tan importante en la vida del país exige una mayor autonomía, similar a la que en el futuro deben tener los estados para que los poderes federales, sobre todo, los del presidente no tengan competencia en las cuestiones locales del Distrito Federal, salvo en los casos de la intervención federal o las derivadas de la nueva distribución competencial. Una discusión distinta, y de la que nos ocuparemos en el capítulo correspondiente, es la de la naturaleza jurídica que debe adoptar el actual Distrito Federal.

el artículo 122, fracción II b) de la Constitución dice que corresponde al presidente “Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el jefe del Distrito Federal del procurador general de Justicia”.

⁷⁷ Una excepción más a los poderes de veto del presidente de la República es la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes. Artículo 122, fracción IV a) de la Constitución.

VI. LA IMPOSIBLE RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL PRESIDENTE

El segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución y el cuarto párrafo del artículo 111 en vigor establecen que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, que debe resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable.

Sin embargo, no se sabe qué se entiende por “delitos graves del orden común” en la Constitución de 1917, lo que rompió la tradición de las Constituciones de 1824 y 1857 que sí especificaban los delitos por los que podía ser acusado el presidente de la República.

En cuanto al delito de traición a la patria, éste incluye principalmente actos como los siguientes: contra la independencia, soberanía o integridad de la nación mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o Gobierno extranjero, entre las conductas principales, pues los demás actos previstos en el artículo 123 del Código Penal para el Distrito Federal no son aplicables al presidente de la República por ser el comandante supremo de las fuerzas armadas.

Lo anterior significa que existen lagunas serias en la Constitución y en la legislación secundaria en la determinación de las responsabilidades presidenciales. En cambio, indebidamente el título de responsabilidades sobre funcionarios no sólo se ocupa de los del Poder Ejecutivo, sino que invade absurdamente las esferas del Poder Judicial o las de los estados. Los intentos que han existido después de la aprobación de la Constitución de 1917 para reformar el artículo 108 constitucional respecto a la responsabilidad presidencial y especificar las causas para un posible enjuiciamiento del presidente han sido sistemáticamente archivados.

Además, las normas constitucionales no establecen claras responsabilidades políticas para los expresidentes, pues no están entre los funcionarios que enumera la carta magna en los artículos 108 y 110 constitucionales. Es importante que sean incluidos y que se determinen sanciones específicas para ellos como la inhabilitación para ocupar cargos públicos, y extender el periodo de un año que contempla el artículo 114 a un lapso mayor.

Es verdad, por otra parte, que no hay inmunidad absoluta contra el presidente o los expresidentes pues son responsables civilmente de sus conductas durante el encargo, y después del mismo pueden ser encausados penalmente. No obstante, el marco jurídico sobre responsabilidades políticas de los presidentes y de los expresidentes es vago e imposible de aplicar en la realidad.

¿Qué pasa si un presidente no promulga y publica una ley, o si utiliza cualesquiera de los mecanismos de intervención federal inadecuadamente, o si viola cualquier obligación o deber constitucional? La respuesta es que políticamente no puede ocurrir ninguna cosa, y esto evidentemente hace aún más rígido el

sistema presidencial mexicano, uno de los mayores defectos que encontramos en los sistemas presidenciales, pero que en el caso de nuestro país se eleva a un nivel exponencial mayor.⁷⁸

El *impeachment* en México es irrealizable contra un presidente. En caso de conflicto entre los poderes, el presidente sí tiene mecanismos para presionar a las Cámaras o al Poder Judicial, pero éstos no tienen contra el presidente ningún instrumento constitucional de presión. El presidente en las controversias constitucionales lleva ventaja sobre el resto de los poderes y órganos del Estado. Simplemente imaginemos qué pasaría con un presidente que disuelve el Congreso o que se niega a cumplir una sentencia de la Suprema Corte. Al no haber solución institucional con consecuencias se dejan abiertas otras vías, que siempre ponen en riesgo la democracia y la gobernabilidad de los países.

VII. COROLARIO

El sistema presidencial mexicano tal como fue concebido en 1917, y aún sin el uso de atribuciones metaconstitucionales sería en democracia un fracaso. Generarían múltiples conflictos institucionales de difícil solución.

Lo conveniente consiste en modificar nuestro régimen presidencial por uno parlamentario, o por lo menos con características semiparlamentarias. Otra solución que seguramente prevalecerá implica la reducción de las atribuciones constitucionales del presidente y, como se viene haciendo, acrecentar las facultades de control de los otros poderes tradicionales en el plano horizontal y vertical, así como las de los órganos autónomos.

Las atribuciones constitucionales del presidente que no son deseables y por lo tanto exigen su limitación o derogación son las siguientes:

1. *Atribuciones legislativas*

- a) Limitar las atribuciones reglamentarias. Incorporar la reserva de ley.
- b) Derogar la existencia de cualesquier reglamento autónomo.
- c) Derogar las atribuciones legislativas del presidente en materia de salubridad y combate a la contaminación ambiental.
- d) Derogar las atribuciones legislativas del segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución.
- e) Modificar el sistema de ratificación de tratados. Incorporar la mayoría calificada de dos terceras partes del Senado para tratados ordinarios. Sujetar trata-

78 Linz, Juan, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, vol. I, The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87. Linz ha señalado convenientemente las deficiencias del *impeachment* en un sistema presidencial competido.

dos como el TLC al procedimiento de reforma constitucional. Cambiar el sistema electoral del Senado por uno que no sobrerrepresente al partido mayoritario. Permitir que el Senado participe en la negociación de cualquier tratado. Prohibir la práctica de los *executive agreements*.

f) En la suspensión de garantías hace falta: 1) precisar los supuestos de la suspensión de garantías y ampliar a otros poderes y órganos el derecho de iniciativa para la suspensión; 2) acrecentar a dos terceras partes la mayoría del Congreso de la Unión para aprobarla; 3) señalar qué garantías, como las referentes a la vida del hombre, no se pueden suspender; 4) establecer la derogación inmediata de las leyes y medidas tomadas con motivo de la suspensión, una vez que las circunstancias extraordinarias desaparecen; 5) así como establecer la posibilidad de impugnar la resolución suspensiva de garantías.

g) Respecto a la iniciativa de Ley de Ingresos y presupuesto de egresos, consolidarlos en un sólo documento con la finalidad de vincularlos y que constituyan verdaderamente los presupuestos del Estado, y adicionándose también con el apartado patrimonial. Lo anterior implica jurídicamente entender el presupuesto no como un acto administrativo, sino como una ley por lo que el Legislativo podría proponer también su proyecto de ley de ingresos, presupuesto de egresos y administración del patrimonio del Estado.

Asimismo, se debe incorporar en esos documentos a la totalidad de las empresas paraestatales que tengan capital mayoritario del Estado, y encontrar mecanismos para verificar la asignación del gasto a las empresas con capital minoritario.

Igualmente es preciso determinar con claridad si el Legislativo puede rechazar el presupuesto y los mecanismos constitucionales de solución.

Además, y como apuntan los *Veinte compromisos por la democracia*, es indispensable que el Legislativo posea más tiempo para el análisis de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos. Por lo que respecta al control de gasto por parte del Poder Ejecutivo y por el órgano autónomo de control, sumado al control global de la cuenta pública, debe existir una fiscalización trimestral del gasto público ejercido.

2. Poderes de veto

a) Impedir cualquier posibilidad para el veto de bolsillo, mediante el señalamiento claro en la Constitución de responsabilidades políticas al presidente de la República por negarse a publicar una ley aprobada por el Congreso, o a través de mecanismos constitucionales que faculten al Congreso para publicar leyes aprobadas por él.

b) Reducir la mayoría del Congreso exigida para pasar el veto del presidente y clarificar constitucionalmente: 1) Las excepciones del veto presidencial (la po-

sible contradicción entre el primer párrafo del artículo 72 y el inciso j) de esa norma de la Constitución); 2) la mayoría prevista en el inciso c) del artículo 72, en caso de que se decidiera por la continuación del actual sistema.

c) Pensar en la posibilidad de derogar el veto parcial. Una consecuencia política de la derogación puede ser el debilitamiento del sistema de partidos, por lo que tal vez no sea aconsejable.

3. Atribuciones jurisdiccionales y judiciales

a) Trasladar los tribunales administrativos al Poder Judicial o al menos conceder autonomía y garantías judiciales plenas a los tribunales administrativos.

b) Hacer de órganos como la Comisión de Competencia Económica, la Comisión Nacional Bancaria, la de Seguros y Fianzas, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Procuraduría de Defensa del Consumidor, etcétera, auténticos tribunales incardinados en el Poder Judicial.

c) Establecer responsabilidades claras al presidente o miembros del Poder Ejecutivo, respecto al incumplimiento en el auxilio de sus funciones al Poder Judicial.

d) Una alternativa o complemento a la propuesta anterior sería crear una policía dependiente directamente del Poder Judicial encargada de hacer cumplir las resoluciones y medidas judiciales.

e) Establecer criterios indubitables que fundamenten las leyes federales y locales de procedimiento administrativo.

f) Crear la figura del abogado del Estado y restablecer la Secretaría de Justicia.

g) Crear la institución del juez penitenciario.

h) Derogar la atribución presidencial para expulsar extranjeros sin juicio previo.

i) Sujetar el sistema de seguridad nacional a bases de democracia, transparencia y de escrupuloso respeto al federalismo.

j) El Ministerio Público, el control económico-financiero del Estado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, entre otros deberán ser órganos totalmente autónomos del Ejecutivo.

4. Atribuciones ejecutivas

a) Modificar el actual esquema del libre nombramiento y remoción para los secretarios de Estado. Introducir la ratificación o, por lo menos, el escrutinio del Congreso y no sólo del Senado para su designación, y la posibilidad de moción de censura, también por parte del Congreso, por responsabilidades políticas de los secretarios del despacho.

b) Para los otros altos funcionarios del artículo 89 constitucional, pedir la ratificación del Senado por mayoría calificada.

c) Hacer del Ministerio Público un órgano autónomo.

d) Derogar cualquier intervención del Ejecutivo en las designaciones de magistrados y ministros de tribunales, así como de los titulares de órganos constitucionales autónomos.

e) Introducir en todos los niveles de Gobierno, poderes y órganos el servicio civil de carrera.

f) En materia de política exterior, ampliar las atribuciones del Senado para poder censurar la política exterior del presidente.

g) Condicionar cualquier atribución sobre el uso de las fuerzas armadas a la autorización del Congreso y/o de las legislaturas locales.

h) Derogar las fracciones XIII y XV del artículo 89, porque o le confieren atribuciones legislativas al Ejecutivo o se impide un adecuado control por parte del Legislativo.

i) Permitir las comisiones de investigación para la administración pública centralizada, y para cualquier asunto de interés social o político.

j) Determinar que algunas de las atribuciones relacionadas con la rectoría económica del Estado, principalmente las de planear y orientar la actividad económica nacional, tendrán que realizarse mediante la aprobación del Congreso.

k) Establecer que el otorgamiento de subsidios previsto en el último párrafo del artículo 28 sólo podrá realizarse por ley y no como hasta ahora mediante decretos del Ejecutivo.

l) Incorporar la figura del *tax expenditure* o presupuestos de gastos fiscales a los presupuestos generales del Estado.

m) Eliminar cualquier injerencia del Ejecutivo en los órganos, procedimientos y etapas electorales.

n) Eliminar el control del Ejecutivo sobre los medios públicos de comunicación; crear un órgano autónomo encargado de conceder las autorizaciones, permisos o concesiones, y poner en práctica las políticas públicas en la materia.

o) Adicionar la Constitución con un capítulo sobre medios que, entre otras cosas, señale los criterios o las bases sobre: el órgano constitucional autónomo de los medios; los permisos y concesiones o autorizaciones; el uso de los medios públicos y privados en las campañas electorales; el derecho a la información; los derechos de réplica y rectificación, y las responsabilidades de los comunicadores.

p) Derogar las fracciones III y VI del artículo 3 de la Constitución que establece que el Ejecutivo determina, con casi exclusividad, los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. En las demás áreas de intervención del Ejecutivo en materia de educación, condicionar su injerencia ya sea a la aprobación del Legislativo, o a su control *a priori* o *a posteriori* por el propio órgano legislativo o por los jurisdiccionales.

q) En general, la Constitución exige de un capítulo sobre educación que sienta los principios de una educación basada en la tolerancia y en los principios liberal-democráticos y que no imponga un modelo de educación único.

r) En materia de expropiación, sujetar la atribución del Ejecutivo a la necesaria aprobación del Congreso o, por lo menos, de la Cámara de Diputados.

s) Respecto al endeudamiento que compromete el crédito de la nación, modificar la fracción VIII del artículo 73 y conceder mayores atribuciones al Legislativo en la negociación de cualquier crédito, en el control *a priori* y sobre todas las etapas contractuales, así como derogar cualquier excepción que impida la vigilancia, fiscalización y autorización del Legislativo.

t) La fracción VIII del artículo 73 también debe posibilitar que el Congreso rechace los créditos negociados y acordados por el Ejecutivo.

u) Modificar el artículo 134 de la Constitución para que las adquisiciones, arrendamientos y, en general enajenaciones de bienes, servicios u obras de cierta magnitud o que comprometan la economía nacional deben ser previamente aprobadas por el Congreso.

v) Derogar las facultades arbitrales del presidente previstas en el párrafo segundo del artículo 66, así como en las del artículo 68 de la Constitución.

5. *Las facultades federales*

a) Modificar la fórmula de suspensión de garantías como ya ha sido indicado. Principalmente privar al Ejecutivo de su derecho de iniciativa exclusiva.

b) Eliminar cualquier intervención del Ejecutivo en los procedimientos de desaparición de poderes.

c) En los supuestos de “garantía federal”, previstos en el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución, la intervención del Ejecutivo tendrá que ser con autorización por mayoría calificada del Congreso, y mediante la solicitud de alguno de los órganos locales.

d) Contar con un título en la Constitución sobre el Estado Federal que precise de mejor manera las atribuciones de cada uno de los ámbitos; asuma claramente la existencia de atribuciones concurrentes; conceda la administración de estas atribuciones a los ámbitos locales; haga del Senado el órgano del federalismo; cree un órgano autónomo en materia federal que auxilie al Senado; reformule las atribuciones hacendarias de la federación a favor de estados y municipios, y dé mayor peso político a las legislaturas locales o futuros senados locales sobre las cuestiones federales.

e) Adoptar el modelo alemán, para que todas las atribuciones concurrentes sean ejecutadas y administradas por las esferas locales, a fin de evitar la duplicidad o triplicidad burocrática y la injerencia del Ejecutivo a través del uso de recursos en las cuestiones locales.

f) Establecer en la Constitución atribuciones hacendarias expresas para estados y municipios.

g) Además de los mecanismos jurídicos para la solución de controversias entre los distintos ámbitos, la Constitución debería prever mecanismos de negociación política.

h) La Constitución debe establecer los porcentajes de distribución de recursos entre la federación, estados y municipios, sobre los impuestos importantes como el de la Renta o el impuesto al consumo, para no dejar este tema sujeto a las políticas coyunturales.

i) La Constitución también debe sentar las bases de administración de los recursos y bienes públicos.

j) Limitar la influencia de la Secretaría de Hacienda en la coordinación fiscal y hacendaria, principalmente sobre las participaciones y mecanismos de armonización hacendaria. Trasladar el actual peso político de Hacienda al Senado y a los órganos legislativos locales.

k) Derogar cualquier intervención del Ejecutivo en el Distrito Federal. Este exige ser una área metropolitana —nuevo nivel de gobierno— o un estado, pero sobre bases de autonomía y democracia. Las atribuciones de nombramiento del Ejecutivo sobre las distintas autoridades del Distrito Federal deben ser derogadas, así como sus poderes de veto sobre el endeudamiento y el uso de la fuerza pública. Cuando mucho, mantener su atribución de iniciativa legal.

6. *Responsabilidades del presidente*

a) El título cuarto de la Constitución debe ser modificado para determinar claramente los supuestos de responsabilidad política, penal, civil y administrativa del presidente.

b) Hace falta precisar lo que son delitos graves del orden común, y cómo se concilia el delito de traición a la patria con el hecho de ser el presidente el comandante supremo de las fuerzas armadas.

c) Es necesario indicar responsabilidades políticas a los expresidentes más allá del año que señala el artículo 114 de la Constitución.