

# Características del titular del Poder Ejecutivo

15

En la doctrina se distinguen diversos conceptos relacionados con el poder ejecutivo:

- a) En primer lugar, el concepto de “poder ejecutivo de la Unión o poder ejecutivo federal”, que es uno de los tres poderes en los que se divide el “Supremo Poder de la Federación”, para su ejercicio, siendo los otros el legislativo y el judicial (artículo 49 de la Constitución).
- b) En segundo término, el titular o depositario del poder ejecutivo federal, que será “un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 80 de la Constitución).
- c) En tercer lugar, la administración pública federal que será centralizada y paraestatal, (artículo 90 de la Constitución).
- d) En cuarto sitio, “la presidencia de la república” que es uno de los órganos que integran la administración pública centralizada, siendo los otros las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la consejería jurídica del ejecutivo federal (artículo 1º. de la ley orgánica de la administración pública federal, LOAPF).

Iniciaremos ahora el análisis del titular o depositario del poder ejecutivo federal.

La Constitución determina que el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo denominado **presidente de los Estados Unidos Mexicanos**. El presidente de la república, como se le llama comúnmente a este alto funcionario federal, es el titular de dicho poder. El ejercicio de su poder sólo corresponde al presidente, bien en forma directa o bien por sus representantes, por la vía de la delegación de facultades. El ejercicio del poder ejecutivo a través de una sola persona no impide que la administración pública en conjunto sea parte integrante de ese poder.

El titular del poder ejecutivo es una sola persona y por ello se dice que tiene carácter unipersonal. En otros sistemas de gobierno el ejercicio del poder ejecutivo reside en un cuerpo colegiado. La historia política de México y la universal muestran amplia variedad de formas colegiadas de organizar el poder ejecutivo, tales como las juntas de gobierno o

**El depositario  
del poder  
ejecutivo**

**Carácter  
unipersonal  
del titular**

los triunviratos. En épocas recientes una de las más singulares fue la breve y circunstancial experiencia boliviana de los años sesentas, que creó la doble presidencia de la república: dos titulares ejerciendo el ejecutivo simultáneamente.

Las constituciones federales de 1824 y 1857, confiaron el poder ejecutivo a una sola persona.

## **Tipos de gobierno**

Desde un punto de vista constitucional o formal, casi todos los países del orbe han organizado el poder ejecutivo, o sea el gobierno, en una de dos formas: presidencial o parlamentario. En el gobierno presidencial el ejecutivo es unipersonal y tiende a predominar sobre el legislativo; en el parlamentario, el ejecutivo es colegiado y el legislativo predomina sobre aquél.

La formación de los gabinetes o grupo de colaboradores de uno y otro gobierno se hace en forma diferente. En el sistema parlamentario los miembros del gabinete son parlamentarios ellos mismos, pertenecientes a la mayoría, en el sistema presidencial los miembros del gabinete no pertenecen al poder legislativo y son nombrados libremente por el titular del ejecutivo.

Una de las distinciones importantes entre las dos formas de gobierno es que en el sistema presidencial el ejecutivo es unipersonal depositado, como ya se dijo, en el presidente; en el régimen parlamentario el titular del ejecutivo está dividido entre el jefe del Estado y un cuerpo colegiado denominado gabinete de ministros o consejo de ministros. De este modo, en el parlamentarismo el poder ejecutivo se divide entre el jefe de Estado -un monarca o un presidente- y el jefe de gobierno que es el propio gabinete.

El régimen parlamentario puede adoptar la forma de una monarquía constitucional o de una república parlamentaria, dependiente de si el jefe de estado es un monarca o un presidente.

## **Jefe de Estado y jefe de gobierno**

Algunos autores piensan que en el régimen parlamentario tanto el jefe de Estado como el jefe de gobierno son unipersonales, porque atribuyen la jefatura del gobierno al primer ministro. De hecho el jefe de gobierno es el primer ministro, pero de derecho lo es el cuerpo colegiado denominado gabinete o consejo de ministros. El primer ministro es jefe del gabinete; alguien lo ha definido elegantemente como *primus inter pares*, primero entre iguales.

Una de las funciones que tiene un jefe de Estado en el sistema parlamentario -que ciertamente son pocas pero muy importantes- es la de pedir a un miembro del parlamento, casi siempre dirigente de la mayoría, "que forme gobierno", es decir, que integre un gabinete de ministros para jefaturar el gobierno. Esto ocurre como resultado de una elección parlamentaria general o porque la mayoría parlamentaria pierde una votación mayoritaria en una moción denominada "voto de confianza"; se hace necesario, entonces, escoger nuevo gabinete.

Las constituciones de los regímenes parlamentarios prevén dos fórmulas para el caso de que se produzca un voto mayoritario en contra de una propuesta del gobierno: una

consiste en dar oportunidad al primer ministro de encontrar nuevas alianzas en el seno del parlamento, que le permitan reconstruir su mayoría y aprobar la iniciativa rechazada; el gobierno continúa en funciones con una recomposición de fuerzas políticas, que seguramente incluye dar una o varias carteras ministeriales al grupo parlamentario que recién se le unió. La otra fórmula, si no se pueden conseguir alianzas que arrojen una nueva mayoría, es promover en el seno del parlamento por parte de la oposición, un voto de NO confianza; si lo pierde, el gobierno está obligado a convocar a nuevas elecciones generales (parlamentarias).

En el sistema presidencial el jefe de Estado y el jefe de gobierno son unipersonales y recaen en el presidente de la república. Tal es el caso de México, naturalmente. El gobierno presidencial o presidencialista tuvo su origen en los Estados Unidos de América. Es designado como un gobierno de separación de poderes. La posición predominante del presidente lo sitúa como eje del sistema político.

El gobierno parlamentario se gestó en Europa, es específicamente de origen británico. El eje del sistema político es el parlamento; se denomina monarquía constitucional o parlamentaria.

El depositario del ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión es el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La forma como se elige es directa y conforme a los términos de la ley electoral; es decir, electo por votación mayoritaria relativa en toda la república, cada seis años, el primer domingo de julio del año que corresponda.

El artículo 82 de la Constitución señala los requisitos que un mexicano debe cumplir para ser depositario del poder ejecutivo:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la república, ni gobernador de algún estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No haber desempeñado con anterioridad el cargo de presidente de la república bajo ningún carácter y en circunstancia alguna.

Este mandamiento constitucional fue objeto de reformas muy importantes en julio de 1994, que entraron en vigor hasta diciembre de 1999. La primera de mayor consecuencia política que la segunda. En efecto, la redacción anterior de ese artículo establecía en la fracción I que sólo los mexicanos por nacimiento e hijos de padres mexicanos por nacimiento podían aspirar al cargo. Esa condicionante no estaba consagrada en la Constitución de 1857; fue el constituyente de Querétaro, en 1917, quien la introdujo. Se afirma que la razón debe buscarse en que tras el largo periodo presidencial del general Porfirio Díaz, los

## **Cómo se elige el presidente**

## **Requisitos para ser presidente**

dos principales aspirantes a sucederle, el señor Limantour y el señor Bernardo Reyes, eran hijos de padres nacidos en el extranjero.

A finales del siglo XX los legisladores recogieron la opinión generalizada de sus representados –no exenta de agudas discrepancias y debate- en el sentido de que la limitante de que los padres del futuro presidente debieran ser mexicanos por nacimiento, era anacrónica y discriminatoria.

La segunda modificación se refiere a la residencia en el país de quien aspira al elevado cargo que se estudia aquí. Se establece una nueva condicionante que tiene lógica política, consistente en que el aspirante debiera haber residido en el país cuando menos durante veinte años anteriores al día de la elección. Solo así se puede tener relativa certidumbre de que conoce los problemas que afectan al país y su posible remedio. El concepto de residencia se entiende en los términos en que la define la legislación civil sobre las personas y sus domicilios. Por otra parte, la propia Constitución clarifica ahora el significado de “haber residido” en el país durante todo el año anterior al día de la elección, al señalar que la residencia no se interrumpe por ausencias temporales que no excedan, en conjunto, treinta días.

### **Casos de falta del presidente**

La Constitución contempla los casos en que el presidente falte. Por un lado, ante la falta absoluta ocurrida en los dos primeros años del periodo de seis, el congreso estando en sesiones se constituirá en colegio electoral y con la asistencia de las dos terceras partes del total nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino y a los diez días siguientes, expedirá la convocatoria para la elección de presidente que concluirá el período respectivo, esto dentro de un período no menor de catorce meses y no mayor de dieciocho. Cuando el congreso no esté en sesiones, la comisión permanente nombrará un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al congreso, quien designará al presidente interino que expida la convocatoria a elecciones presidenciales de acuerdo a lo dicho anteriormente.

## CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS ENTRE LOS GOBIERNOS PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIO

### GOBIERNO PRESIDENCIAL

- El poder ejecutivo está depositado en una sola persona (presidente de la república).
- La elección del jefe del ejecutivo la hace el pueblo directamente ante quien es responsable.
- El presidente nombra libremente y por tanto predomina sobre los secretarios de Estado.
- Los secretarios de Estado, no pertenecen al poder legislativo y no pueden participar en los debates parlamentarios, salvo cuando son llamados a comparecer.
- El presidente no está facultado para disolver el poder legislativo.
- Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
- El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

### GOBIERNO PARLAMENTARIO

- El poder ejecutivo se divide en a) jefe de Estado (presidente o monarca).  
b) Jefe de gobierno (gabinete de ministros)
- El jefe de Estado designa al jefe del gabinete. Generalmente esta designación recae sobre el dirigente del partido político mayoritario en el parlamento. Es responsable político ante el parlamento.
- El primer ministro no tiene predominio sobre los demás ministros.
- Los miembros del gobierno tienen una doble función: son miembros electos del parlamento y son ministros del gobierno. Pueden, por tanto, participar en los procesos parlamentarios.
- El parlamento puede obligar al gobierno a dimitir y obligar al jefe de Estado a nombrar otro nuevo gobierno.
- El primer ministro o jefe de Estado puede sugerir la disolución del parlamento y convocar a nuevas elecciones, dentro de ciertos límites.

Por otro lado, si la falta del presidente ocurriera en los últimos cuatro años del periodo presidencial y estando el congreso en sesiones designará al presidente sustituto, quien concluirá el período. Si el congreso no está reunido, la comisión permanente nombrará un presidente provisional y convocará al congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, el cual erigido en colegio electoral, hará la elección del presidente sustituto.

En este caso, sin duda poco probable, la Constitución establece que si al inicio del periodo constitucional el presidente electo no se presentase o la elección no estuviese hecha y declarada el 1º de diciembre cesará en sus funciones el presidente saliente y del poder ejecutivo se encargará, en calidad de presidente interino, quien designe el congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter provisional, el que designe la comisión permanente.

Si la ausencia es temporal (menor de treinta días), el congreso reunido o la comisión permanente designará un presidente interino en funciones. Si la ausencia fuese por más de treinta días y el congreso no estuviere reunido, la comisión permanente convocará a sesiones extraordinarias del congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre en su caso, al presidente interino. Si la ausencia se transforma en falta absoluta, se procederá de acuerdo a lo establecido por la propia Constitución.

### Ausencia del presidente electo

## **Renuncia del cargo de presidente**

El cargo de presidente de la república sólo es renunciable por causa grave, que será calificada por el congreso de la Unión, ante quien presentará dicha renuncia.

La Constitución política estipula que el presidente de la república no podrá ausentarse de territorio nacional sin permiso del congreso de la Unión, estando en sesiones o de la comisión permanente durante el período de receso.

La esencia del sistema presidencial en México se encuentra en las vastas y variadas facultades y obligaciones que la Constitución y las leyes federales le han atribuido al titular del poder ejecutivo. Son enormes y complejas las atribuciones del presidente de la república en el sistema vigente de derecho mexicano. Ese es el origen del fuerte presidencialismo que caracteriza nuestro sistema político. En otro capítulo se analizará el presidencialismo en sus múltiples manifestaciones. Por ahora es importante formular una clasificación de esas facultades y obligaciones para después abordarlas sistemáticamente.

## **Clasificación de las facultades del ejecutivo**

a) Facultades ejecutivas, exclusivas del presidente:

- Promulgar las leyes emanadas del congreso.
- Ejecutar las leyes.
- Reglamentar las leyes.
- El derecho de veto.
- Nombrar y remover a los funciones de la administración pública federal.
- Nombrar a los oficiales del ejército y la armada y la fuerza aérea nacionales.
- Tener el mando de las fuerzas armadas.
- Habilitar toda clase de puertos.
- Establecer aduanas marítimas y fronterizas.
- Conceder privilegios a los inventores, por tiempo determinado.

b) Facultades ejecutivas con la aprobación de la cámara de senadores:

- Nombrar ministros, agentes diplomáticas y cónsules generales.
- Nombrar coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.
- Nombrar empleados superiores de la secretaría de hacienda y crédito público.
- Disponer de la guardia nacional por razones de seguridad interna y externa.
- Someter al senado las ternas con nombres para que éste elija y apruebe un magistrado de entre cada terna.
- Designar al procurador general de la república.

c) Facultades ejecutivas con la aprobación del congreso general:

- Declarar la guerra.
- Convocar a sesiones extraordinarias, por acuerdo de la comisión permanente.

d) Facultades ejecutivas relacionadas con el poder judicial:

- Facilitar al poder judicial los auxilios necesarios para el ejercicio de sus funciones.

- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común.

La doctrina constitucional mexicana reconoce otras formas de clasificar las facultades constitucionales del titular del poder ejecutivo federal. Una de ellas es la formulada por el reconocido profesor Burgoa (Derecho Constitucional Mexicano, 2000). Este autor establece tres categorías en las que se pueden agrupar aquellas:

### **Otra clasificación de las facultades del ejecutivo**

#### A. Facultades legislativas:

- El Congreso de la Unión puede otorgar al ejecutivo facultades para tomar todas las medidas que juzgue necesarias en situaciones de emergencia previstas en el artículo 29.
- En los casos a los que se refiere el artículo 131, es decir, para expedir leyes que aumenten o disminuyan las tarifas de importación y exportación.
- Para reglamentar sin que medie ley secundaria, la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, en los términos del párrafo quinto del artículo 27.
- El presidente como colaborador en el proceso legislativo:
  - derecho de iniciativa
  - el veto
  - la promulgación
- Titular de la facultad reglamentaria.

#### B. Facultades administrativas:

- Facultades de nombramiento
- Facultades de remoción
- Facultades de defensa y seguridad nacionales
- Facultades en materia diplomática
- Facultades de “relación política” (frente a las cámaras y a la comisión permanente)
- Facultades en relación con la justicia
- Facultades generales de administración pública
- Facultad para expulsar extranjeros
- Facultad expropiatoria
- Facultades en materia agraria

#### C. Facultades jurisdiccionales:

- Contenciosos por límites entre terrenos comunales entre dos o más núcleos de población
- Resoluciones restitutorias de tierras y aguas.

Ambas son facultades y obligaciones correlativas del ejecutivo. La primera consiste en actos jurídicos que comprueban la existencia de una ley; confirman que se cumplieron las formalidades y los requisitos constitucionales por parte del poder legislativo. Se trata de una formalidad que produce efectos extensos frente a la sociedad; por analogía podría decirse que es una garantía de seguridad adicional que toca cumplir al ejecutivo en beneficio de la sociedad.

### **Promulgación y publicación de las leyes**

La publicación es también un acto jurídico formal que consiste en poner en conocimiento de quienes quedarán obligados por una norma, el contenido de la misma y la fecha

exacta de su entrada en vigor. En México la publicación de las leyes emanadas del congreso de la Unión se realiza en el *Diario Oficial de la Federación*.

### **Ejecución y reglamentación de las leyes**

Es la facultad y la obligación central del poder ejecutivo; de ella deriva su nombre y la naturaleza de sus atribuciones.

La esfera de acción de este poder ha crecido en todos los dominios de la vida social al paso y medida que el congreso legisla sobre nuevas materias.

Las leyes federales son, por lo regular, normas de contenido general que establecen principios básicos sobre la materia regulada, que no incluyen disposiciones detalladas que faciliten su aplicación. Por lo que es necesario reglamentar una ley para poder aplicarla. La Constitución señala que el ejecutivo proveerá en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes. De aquí se deriva la facultad reglamentaria. El ejecutivo cumple esta obligación mediante la expedición de reglamentos, decretos y circulares; estas disposiciones son también normas generales cuyo contenido no puede exceder o contrariar las disposiciones de la ley que reglamentan ni adicionarlas ni modificarlas. Son normas subordinadas a la ley principal.

Las materias sobre las que legisla el congreso de la Unión son cada vez más complejas en la medida que las propias relaciones sociales avanzan. La consecuencia de este hecho es que las leyes modernas tienden a ser menos casuistas y más generales, dejando al poder ejecutivo la tarea de regularlas a través de la facultad reglamentaria, circunstancia que confiere enorme influencia directa a este poder. Los antiguos códigos con numerosos artículos han dado paso a leyes breves que dejan al ejecutivo la obligación de reglamentarlas. Tal es el caso, por ejemplo, de la legislación fiscal o de la legislación en materia de energía.

### **Nombramientos y remoción de funcionarios**

El presidente tiene la facultad de hacer nombramientos de los funcionarios que requiere la administración pública.

Los nombramientos directos del presente incluyen a los secretarios de Estado, a los subsecretarios, y a los jefes de los departamentos administrativos.

Los titulares de las funciones respectivas mantienen esa calidad por voluntad exclusiva del presidente de la república. No se necesita la ratificación del senado o del Congreso de la Unión.

El presidente puede removerlos en el momento que considere conveniente, a su discreción.

Los nombramientos de ciertos funcionarios requieren la aprobación del senado de la república. El procedimiento consiste en que el presidente los proponga y la cámara de senadores los apruebe.

La remoción de los funcionarios nombrados libremente por el presidente genera, en ocasiones, una crisis política, cuya proporción está en función del número de cambios de primer nivel que involucra o de la categoría política personal de los afectados.



Cabe preguntarse si en el caso de los nombramientos que requieren la intervención de una de las cámaras, el titular del ejecutivo los puede remover libremente. La práctica política lo ha admitido en el caso de los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda.

Los empleados federales cuyo nombramiento o remoción no está previsto en la Constitución o en otras leyes, están sujetos al régimen jurídico contenido en el apartado B del artículo 123 constitucional y en su ley reglamentaria: la ley de los trabajadores al servicio del estado.

Otra facultad importante del poder ejecutivo es la que se conoce como derecho de veto.

## **Derecho de veto**

Consiste en la posibilidad que tiene el presidente de la república, una sola vez, de no promulgar una ley emanada del congreso por no estar de acuerdo con ella; en este caso deberá devolverla a la cámara de su origen, con observaciones, dentro de diez hábiles, a no ser que corriendo este término, hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que el congreso esté reunido.

Si el congreso devuelve el proyecto de ley sin modificaciones y aprobado por dos terceras partes del número total de votos emitidos en cada cámara, el ejecutivo no podrá abstenerse de promulgarla y publicarla.

Se dice que son tres las razones que explican esta institución del veto, la cual ciertamente no ha sido usada en México con frecuencia:

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, impidiendo la aprobación de leyes inconvenientes o que contengan vicios constitucionales.
- b) Dotar al poder ejecutivo de un instrumento para que se prevenga “contra la invasión de funciones y la imposición del legislativo”.
- c) Aprovechar la experiencia y las responsabilidades del poder ejecutivo, en el procedimiento legislativo.

La Constitución general contiene diversas disposiciones relacionadas con las atribuciones del presidente de la república, que por su carácter excepcional no pueden considerarse como parte cotidiana de la operación de la administración pública. Se mencionarán enunciativamente:

- Circunstancias que permiten al presidente legislar por excepción (invasión, perturbación grave de la paz pública, grande peligro o conflicto de la sociedad).
- Circunstancias que lo autorizan a suspender las garantías individuales.
- Facultades para preservar la seguridad interna.

Para cumplir con la obligación de salvaguardar la seguridad interna, el presidente está facultado para disponer de toda la fuerza armada permanente. Para los mismos fines podrá disponer de la llamada guardia nacional, siempre que el senado dé su consentimiento para que ésta actúe bajo sus órdenes, fuera de sus respectivos estados.

## **Otras facultades constitucionales del poder ejecutivo**