

SISTEMA DE GOBIERNO

"La primer cosa que hay que preguntarse, en el examen de todo sistema de Gobierno, es naturalmente, cuáles son, en primer término, los depositarios reales y el mecanismo esencial del poder. Hay siempre un centro del poder: ¿dónde está colocado ese centro? ¿En qué manos se halla depositada la autoridad suprema, la que se basta a sí misma y por qué intermediarios habla y obra esa autoridad?"

WOODROW WILSON

I. LOS CONTROLES POLÍTICOS DEL CONGRESO Y DEL EJECUTIVO

Entendemos por sistema de gobierno la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad.

Ya conocemos qué es la Constitución de Querétaro, porque hemos examinado sus decisiones fundamentales, pero el conocimiento acerca de ella sería incompleto si no analizáramos cuál es la estructura del poder político, si no profundizáramos sobre el funcionamiento de los poderes.

Las relaciones entre poder ejecutivo y poder legislativo determinan el sistema de gobierno. Y en la actualidad, principalmente, hay dos grandes sistemas: el sistema de parlamento o parlamentarismo y el sistema presidencial.

Mal haríamos por entender que el parlamentarismo es aquel régimen en el cual el poder legislativo posee la gran mayoría de atribuciones y es el órgano más poderoso. Mucho más complicada es la definición de un sistema de gobierno.

El parlamentarismo es el sistema en el cual el parlamento tiene la dirección del gobierno y los ministros del gabinete son responsables ante él.¹

Loewenstein señala seis características al parlamentarismo:

¹ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1962, p. 246.

- Primero: Los miembros del gabinete son también miembros del parlamento.
- Segundo: El gabinete está formado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición integran la mayoría parlamentaria.
- Tercero: El gabinete tiene una persona que se encuentra en situación de supremacía respecto a los otros y generalmente se le denomina Primer Ministro.
- Cuarto: El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con la mayoría parlamentaria.
- Quinto: La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión parlamentaria.
- Sexto: Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. El parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir. Pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de disolverlo y convocar a elecciones, y entonces es el pueblo quien decide si la razón la poseía el parlamento o el gobierno.²

Existen varias clases de parlamentos pero todas ellas tienen las características que hemos señalado renglones arriba, aunque en algunos gobiernos el órgano preponderante es el parlamento y en otros es el gabinete.

No hay que confundir gobierno parlamentario y gobierno congresional. Mientras el gobierno parlamentario se caracteriza por un gabinete integrado de ministros responsables, el congresional se caracteriza por los comités. En el gobierno congresional los agentes ejecutivos encargados de la administración son medios independientes y acatan las órdenes de una legislatura, ante la cual no son, ni pueden ser responsables. En cambio en el parlamentarismo el gabinete está constituido por los jefes de la mayoría parlamentaria y son responsables de su actuación ante ese parlamento.³

El gobierno congresional funcionó en Norteamérica a fines del siglo pasado. Y uno de sus mejores expositores fue Wilson, quien escribió las siguientes líneas:

“No sé como pudiera describirse mejor nuestra forma de Gobierno en una sola frase, que llamándola un Gobierno por los presidentes de los Comités permanentes del Congreso. Ese ministerio desagregado, tal como figura en la Cámara de Representantes, tiene muchas particularidades. En primer lugar, está compuesto de los decanos de la Asamblea; porque en virtud de la costumbre, la antigüedad en el servicio congresional determina el otorgamiento de las

² Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1965, pp. 105-107.

³ Woodrow Wilson, *El Gobierno Congresional*, Madrid (sin fecha), pp. 1-2.

principales presidencias; en segundo lugar, está constituido por elementos egoístas y que se combaten; porque luchan, presidente contra presidente por el empleo del tiempo en la Asamblea, aunque la mayor parte de ellos sean inferiores al presidente de Vías y Medios, y todos estén subordinados al del Comité de Apropriaciones; en tercer lugar, en vez de estar compuesto por *leaders* asociados del Congreso, comprende los jefes disgregados de cuarenta y ocho 'pequeñas legislaturas'; en cuarto lugar, en fin, es instituido por nombramiento del *Speaker*, el cual es, de propósito, el primer funcionario judicial, más bien que primer funcionario político de la Cámara." "Es muy interesante anotar el poder extraordinario que resulta al *Speaker* de esta importante prerrogativa de nombrar los Comités permanentes de la Cámara."⁴

El sistema presidencial se caracteriza porque el gobierno está principalmente en manos de un presidente elegido por el pueblo, y los ministros son nombrados y removidos discrecionalmente por él, y no son responsables ante el congreso.

El sistema presidencial marca cierta independencia entre el poder ejecutivo y el legislativo. El poder ejecutivo no puede disolver al congreso, pero éste no puede ejercer el voto de censura, lo cual lógico es, ya que el presidente no es responsable ante el congreso.

Ahora bien, el presidente puede ser de partido político diferente al de la mayoría legislativa, lo cual puede crear serios conflictos.

Se piensa que el sistema presidencialista es de difícil funcionamiento, y que sólo en naciones políticamente maduras como Norteamérica, Brasil y México ha dado resultado.⁵

El sistema presidencial no supone que el ejecutivo y el legislativo sean independientes sino que —como dijimos en el capítulo de la División de Poderes— colaboran y están coordinados entre sí.

Entre el legislativo y el ejecutivo existen controles políticos mutuos. Vamos a examinarlos, vamos a mirar las defensas del legislativo frente al ejecutivo y las de éste frente al legislativo en la Constitución de 1917, para ver qué sistema de gobierno asienta ésta y considerar dónde se halla el centro del poder en nuestra actual Constitución.

Los controles políticos, que el Código Supremo de Querétaro confiere al poder legislativo, son los siguientes:

1) La fracción segunda del artículo 89 faculta al presidente, en su primera parte, a remover libremente a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal, y al procurador general de Justicia del Distrito Federal, a remover a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores de Hacienda. El artículo continúa diciendo que el presidente puede "nombrar y remover libremente a los demás empleados de la

⁴ Woodrow Wilson, obra citada, pp. 83-84.

⁵ Karl Loewenstein, obra citada, p. 140.

Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes". O sea, que se le confiere al congreso la facultad de dictar leyes que pongan fuera del alcance del presidente a "todos los empleados que, por la naturaleza de sus funciones, deben estarle subordinados y con un poco de imprudencia, de hostilidad o de prurito de mando, es posible que coloque a los subalternos en condiciones de relajar toda disciplina y aun de alzarse a la insolencia".⁶

Sin embargo, por la construcción gramatical del artículo, no es aplicable la última frase de la fracción a los funcionarios que han sido expresamente nombrados al comienzo de la misma, pues para ellos sería necesario que en lugar de coma fuera un punto, o en el peor de los casos un punto y coma. Pero a pesar del anterior comentario, el poder del congreso es manifiesto, pues como la fracción no enumera a funcionarios importantes como los jefes de parlamentos de Estado, jefes o directores de organismos descentralizados, bien podría suceder que el congreso dictara una ley que limitara la facultad presidencial de nombrar a dichos funcionarios. O sea que el presidente seguiría designando a esos funcionarios, pero la ley podría señalar una serie de requisitos como: edad, preparación, experiencia, etcétera.

2) El artículo 73 establece las facultades del congreso y su fracción XXX dispone: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

El significado y alcance jurídico de esta fracción ya nos es conocido, pues al examinar la distribución de competencias en nuestro Estado federal analizamos esta fracción; acerca de ella expusimos las ideas de Tena Ramírez y las nuestras de que las facultades de esta fracción son atribuciones de subordinación, es decir, que no se autorizan facultades nuevas, sino que son facultades explicativas, o sea, facultades que desarrollan las otras 29 fracciones del artículo y las otras funciones expresadas en la Carta Magna.

No hay que desconocer que la fracción señalada es de suma importancia, pues faculta al congreso a expedir una serie de leyes para hacer efectivas facultades constitucionales, y como al redactarse una ley hay un amplio margen para interpretar la disposición constitucional, el congreso puede hacer la ley en el sentido de restringir facultades al ejecutivo.

3) La fracción IV del artículo 74 dice que la cámara de diputados tiene facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación y del departamento del Distrito Federal, así como para revisar la cuenta pública del año anterior, y en esta fracción se precisa que "La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de

⁶ Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, México, 1956, p. 158.

la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.”

“Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley”.

Estas facultades le otorgan a la cámara de diputados un poder indiscutible, ya que pueden poner en entredicho la honorabilidad de la administración, y como se ha escrito,⁷ el prestigio del ejecutivo queda a merced de los diputados, quienes pueden diferir la aprobación o pueden condenar los gastos.

Además, también se ha pensado⁸ que la facultad de aprobación del presupuesto de egresos no debería ser atribución exclusiva de los diputados sino que debería intervenir el senado ya que, con su espíritu de moderación, sería un elemento equilibrador en este punto entre la cámara de diputados y el presidente.

Realmente éstas son facultades importantes de la cámara de diputados, pero creemos indispensable que los “representantes” del pueblo examinen y protejan el gasto de los dineros del mismo. Sin embargo, en una pugna entre ejecutivo-legislativo, son armas peligrosas en manos de la cámara de diputados para desprestigiar al ejecutivo.

4) La Constitución, como ya asentamos exige que el congreso, a veces el senado, otras veces la cámara de diputados, apruebe la realización de ciertos actos o tratados y el nombramiento de determinados funcionarios. La negativa a ratificar o aprobar esos actos o nombramientos pone en situación embarazosa al ejecutivo. Todos tenemos presente la negativa del senado norteamericano a aprobar la entrada de ese país en el seno de la Sociedad de Naciones. Y los ejemplos abundan: Así, en Norteamérica, Mr. Smythe, director de Aduanas del puerto de Nueva York, fue nombrado en 1869, por el presidente Grant, embajador en la Corte de los Zares. El nombramiento pasó al comité de negocios extranjeros del senado, presidido por Carlos Sumner, y el cuerpo legislativo se negó a aprobar tal nombramiento; pero como Mr. Smythe era hombre hábil y de influencias, no consiguió que se ratificara su nombramiento, pero sí logró que por algún tiempo no se designara a otra persona.⁹

5) Otro control político del congreso se encuentra en el juicio de responsabilidad política a altos funcionarios. La cámara de diputados conoce las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos “de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero

⁷ Emilio Rabasa, obra citada, p. 165.

⁸ Emilio Rabasa, obra citada, pp. 162-163.

⁹ Woodrow Wilson, obra citada, p. 188.

constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común” (artículo 74-V). Y se asigna al senado la facultad de “Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución”.

Que la cámara de diputados tenga la facultad señalada, hace que el presidente de la República y los funcionarios públicos, en los casos previstos por la Constitución, estén a merced de la cámara pues ella decide si acusa o no, y la medida del castigo la impone el senado.

En un periodo gubernativo en el cual las relaciones entre los dos poderes no sean cordiales, el juicio de responsabilidad política es un control inmejorable por medio del cual el congreso puede humillar al ejecutivo.^{9a}

6) El congreso de la unión no puede celebrar sesiones en tiempo ordinario después del treinta y uno de diciembre, pero la comisión permanente puede convocar a una de las cámaras, o a las dos, a sesiones extraordinarias para que se ocupen expresamente en los asuntos que señala la convocatoria a sesiones extraordinarias. O sea, se quiere que el congreso celebre sesiones del 1º de septiembre hasta que se agoten los asuntos en discusión, pero no más allá del último día del año. Sin embargo, la comisión permanente es nombrada por las cámaras y como la Constitución no señala los casos en los cuales se debe reunir el congreso a sesiones extraordinarias, bien pudiera ser que la comisión permanente convocara a sesiones extraordinarias al día siguiente de cerradas las ordinarias, y que el congreso tuviera sesiones varios meses en esa forma, pues el requisito que la Constitución pide: que sólo se ocupen de los asuntos para los cuales fueron convocados, no es obstáculo para que la lista de asuntos sea amplia. Y no vemos la razón por la cual el congreso al nombrar a la comisión no designara miembros que supiera que estarían en la mejor disposición de cumplir su deseo. Y un congreso que celebra sesiones largo tiempo o la gran mayoría de los meses del año es un peligro para la estabilidad del país y del ejecutivo.

7) El artículo 88 dispone: “El presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso.” En este precepto hallamos un arma del legislativo, pues por ella se puede destrozarse la política internacional del ejecutivo si el presidente ha aceptado ir a otro país; y el congreso no se lo permite. Tal fue el caso del presidente Frei de Chile; el legislativo chileno se opuso a que ese personaje realizara la visita programada a Norteamérica.

Ahora bien, tócanos examinar los controles políticos del ejecutivo:

1) Sin lugar a dudas el más importante es el veto. Por medio del veto el presidente puede desechar los proyectos de ley del congreso. Y un proyecto de ley vetado será devuelto a la cámara de origen y allí debe ser confirmado por las dos terceras partes de los legisladores presentes. Después pasará a la cámara

^{9a} Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, 1978, pp. 209-214.

revisora, donde se exige igual mayoría que en la cámara de origen. Si ese proyecto es ratificado por las dos cámaras, con la mayoría apuntada, el presidente no tendrá más remedio que promulgar esa ley. Pero es difícil lograr esa mayoría; se necesita una especie de consenso general del congreso. Y en esta forma el presidente puede frustrar una cantidad enorme de resoluciones del congreso.

La propia Constitución señala las disposiciones legislativas a las cuales el presidente no puede oponer el veto, y ellas son: a) las facultades exclusivas de cada una de las cámaras; b) las facultades de la comisión permanente; c) las facultades del congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación; d) las facultades del congreso reunido en asamblea única; y e) conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del congreso.¹⁰

Además el veto tiene la finalidad de asociar al ejecutivo en la responsabilidad del proceso legislativo de las leyes, o bien, como dice Wilson: el presidente, mediante el veto, obra no como ejecutivo sino como una tercera rama del congreso.¹¹

Barthélemy opina que el veto “protege al Ejecutivo contra el peligro quimérico, es verdad, de ser suprimido por una sola ley; sobre todo, contra el peligro más real de ser poco a poco despojado de sus atribuciones, por resoluciones sucesivas”.¹² El primer punto que toca Barthélemy sería imposible en una Constitución como la mexicana; tal acto sería un golpe de estado, pero creemos que la finalidad del veto es, aunque no exclusivamente, el segundo punto que trata el autor francés. Además, hay que recordar la opinión de Wilson y la responsabilidad que contrae el ejecutivo en el proceso legislativo.

2) El artículo 89 que señala las facultades y obligaciones del presidente en su fracción primera dice: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.” Encontramos que la facultad de promulgar y ejecutar las leyes está en manos del ejecutivo, y es una facultad muy amplia. Si él no está de acuerdo con la ley puede diferir su promulgación o su ejecución. Es más, puede lograr que una ley dada para una situación determinada no logre su objetivo por el atraso consciente del ejecutivo en promulgarla o en ejecutarla.

Además la doctrina ha derivado de la segunda parte del artículo la facultad reglamentaria del presidente, cuestión que no entramos a discutir, y sólo apuntamos que puede ser un “arma” formidable del ejecutivo, pues puede desvirtuar el sentido de algunas leyes; y en otros casos satisfacer intereses propios y muy particulares.

¹⁰ Jorge Carpizo, *El presidencialismo...*, p. 87.

¹¹ Woodrow Wilson, obra citada, p. 43.

¹² Emilio Rabasa, obra citada, p. 175.

En el capítulo denominado “La División de Poderes” asentamos que la Constitución de Querétaro tiene un régimen de coordinación de funciones, y que nuestra Norma Fundamental otorga las mayores y más importantes atribuciones al ejecutivo federal. En ese mismo capítulo comprobamos nuestra primera afirmación; la segunda nos toca verificarla en el capítulo siguiente a éste, en que señalamos las atribuciones constitucionales del presidente de la República y redondeamos nuestras ideas acerca del presidencialismo mexicano. A pesar de que queda pendiente la afirmación que hemos hecho desde capítulos anteriores y que en éste reiteramos, queremos a continuación analizar los posibles visos de parlamentarismo que aparecen en nuestro sistema, o las facetas parlamentarias que algunos autores encuentran en la Constitución de 1917, para concluir si realmente son aspectos parlamentarios o no lo son:

1) Nuestro artículo 92 dispone: “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo.”

Nos vamos a ocupar del refrendo en nuestro sistema constitucional.

El refrendo nuestro tiene su origen en la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791 y en la española de 1812.

Gabino Fraga ha realizado un serio y bien documentado estudio sobre esta institución.

Dice el maestro citado que a primera vista, en un régimen presidencialista, el refrendo tiene por misión dar autenticidad a los actos que certifica, y que esta suposición se ve reforzada por dos argumentos: a) que el goce y ejercicio de todas las facultades ejecutivas las posee el presidente y b) que el presidente puede nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.

Sin embargo, señala la existencia de argumentos en contra del punto asentado en el párrafo anterior: i) que el refrendo viene de la Constitución de Cádiz, donde se quiso limitar el poder del monarca y que tal idea parece ser la que inspiró al Constituyente de Querétaro, ii) que si la función del secretario de Estado fuera exclusivamente certificante, no se encontraría la razón por la cual se excluye a los jefes de departamentos administrativos, iii) que la Constitución establece prácticamente la irresponsabilidad del presidente (artículo 108: ordena que durante el tiempo de su mandato únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común) y que por tanto la responsabilidad del ejercicio de las facultades del poder ejecutivo recae en los secretarios de Estado. Así, el mencionado funcionario para evitar caer en la responsabilidad de refrendar una ley anticonstitucional debe negarse a solidarizarse con esa norma.

El maestro Fraga concluye que “las funciones del refrendo dentro de nuestra legislación, se asemejan a las que desempeña dentro del régimen parlamentario, puesto que además de constituir una limitación material a la voluntad del Presidente es la base de la responsabilidad ministerial”.

“Sin embargo, ambas funciones las realiza de modo imperfecto, puesto que la falta de conformidad de un Secretario no impide al Presidente que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus Secretarios, podrá sustituir al reacio con otro que esté dispuesto a refrendar.”

“Por otra parte, aunque con el refrendo el Secretario contrae responsabilidad, ésta es prácticamente nugatoria, porque dada la fuerza del Ejecutivo, un procedimiento para exigirla sólo podría instaurarse cuando hubiera discordancia entre el Presidente y el Secretario, que es precisamente el caso en que no existe tal refrendo.”¹³

A pesar de la autorizada pluma de Fraga no estamos de acuerdo con él, pues creemos que la función del refrendo en nuestro régimen presidencialista está muy alejada de aquella que desempeña en el sistema parlamentario, ya que en este sistema la “voluntad personal del Ministro refrendatario” es insustituible, en cambio, en el régimen presidencial nuestro, el secretario que se niega a refrendar el acto presidencial, es removido de su puesto sin ningún problema por el presidente; “por lo tanto, no implica en nuestro sistema una limitación insuperable, como el parlamentario; para ello sería menester que el presidente no hallara a persona alguna que, en funciones de secretario, se prestara a refrendar el acto. El refrendo, en el sistema presidencial, puede ser a lo sumo una limitación moral. . .”¹⁴

De la exposición anterior concluimos que el refrendo tal y como se encuentra en nuestra Constitución no implica ningún aspecto o faceta parlamentaria en nuestro sistema constitucional de gobierno.

2) El artículo 93 dispone: “Los Secretarios del despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos”.

“Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”.

“Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”.

¹³ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, 1962, pp. 184-186.

¹⁴ F. Tena Ramírez, *Derecho...*, p. 233.

Tena opina que este matiz parlamentario es únicamente formal, pues el informe realmente es del presidente, y que la desaprobación que hiciera el congreso, en verdad, es reproche a la política del presidente, pero que por razones de respeto a la investidura de éste, aparentemente el reproche se localiza en la persona del secretario.¹⁵

Ahora bien, el artículo 69 dice: “A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. . .”

Creemos que el pensamiento del maestro Tena sería acertado totalmente si los artículos 69 y 93 estuvieran enlazados, pero pensamos que no es así, primero porque sería una repetición dentro de la misma Constitución, pero aun admitiendo que tal repetición existiera, encontramos un segundo argumento que nos parece decisivo: el presidente debe rendir un informe por escrito el primer día de sesiones; en cambio el informe de los secretarios es “luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias”, o sea, no necesariamente el primer día de sesiones. Además, así se llevó a la práctica en los primeros años de vigencia de la Constitución de Querétaro.

Desde luego que el congreso no puede hacer renunciar a un secretario, pero la desaprobación del informe presentado por éste es una fuerte presión moral sobre el presidente de la República para que pida la renuncia del secretario. Claro que todo esto dependerá de la personalidad del secretario y de la situación política del país.

Los párrafos segundo y tercero del artículo 93 deben ser interpretados como: cooperación entre el ejecutivo y el legislativo y caen dentro del campo de la colaboración de funciones.

3) El contenido del artículo 29 ya nos es conocido, pues lo hemos estudiado detalladamente, sólo nos resta asentar que no representa ningún toque de parlamentarismo, porque el consejo de ministros no es responsable ante el congreso de la actitud que adopte.

4) El segundo párrafo del artículo 66 constitucional establece: “Si las dos Cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República.” Se ha afirmado que con criterio sutil podría decirse que esta disposición equivale a una especie de disolución del congreso por el ejecutivo. La verdad es que tal afirmación no se puede sostener, porque cosas muy diferentes son la disolución del parlamento y el precepto transcrito. Si el presidente pudiera disolver al congreso tendríamos que concluir que en México no existe un sistema de gobierno presidencialista. Y en los regímenes donde el ejecutivo puede disolver al congreso, los ministros son responsables ante el legislativo, pues en cualquier sistema parlamentario ese control político tiene su correlativa vigilancia.

¹⁵ F. Tena Ramírez, *Derecho. . .*, p. 237.

5) Los artículos 84 y 85 establecen que cuando existe falta absoluta del presidente, el congreso nombra a quien debe reemplazarlo. Pero en esos preceptos tampoco se puede encontrar visos de parlamentarismo, pues la persona nombrada por ningún motivo es responsable ante quien la designó, o sea, ante el congreso.¹⁶

6) Y por último, el artículo 71 otorga facultad al presidente de la República para iniciar leyes o decretos. Como el régimen presidencial clásico es el norteamericano, y como la Constitución de ese país no otorga al ejecutivo esa atribución —aunque en la práctica sí la tiene— se ha pensado que es una faceta parlamentaria la disposición del artículo 71. Pero lo que acontece es que únicamente es otro aspecto de la cooperación de funciones. Y bueno es que el presidente posea la facultad de iniciar leyes o decretos, pues por su alta organización técnica, es él quien puede presentar las mejores iniciativas de leyes.

Analizados los supuestos visos de sistema parlamentario en México, debemos concluir que existe un verdadero régimen presidencial sin ningún matiz parlamentario.

Como ya asentamos, conocer cuál es la forma de gobierno es también descubrir dónde se encuentra el centro del poder y no sólo percatarse de los controles políticos del ejecutivo y del legislativo. En la Constitución de Querétaro ese centro de poder se encuentra en el presidente de la República.

II. LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE

La presidencia no es sólo un puesto administrativo sino, declaró Roosevelt, implica algo más que eso: un liderazgo moral.

Y es que el presidente de la República es el centro de la atención pública, porque es el órgano predominante del Estado, porque en él están cifradas las esperanzas de un pueblo, porque es durante determinado número de años un personaje tan poderoso como los reyes legendarios, como aquellos personajes, ho de leyenda: Luis XIV, Felipe II, Federico II, etcétera.

F. Jorge Gaxiola sintetiza las funciones del presidente en valiosos renglones e los que ha escrito: “Es el jefe del Estado y el jefe del Ejecutivo; el director d la política internacional; la voz del pueblo y la voz del país; el verdadero legi lador o cuando menos el colegislador más importante; el jefe nato del ejército; jefe de su partido, el coordinador de las fuerzas económicas; el encargado de educación pública; el administrador de la hacienda pública y de los bienes n cionales; el director del crédito y de la moneda y el autor de la prosperidad o responsable de la bancarrota. Sus palabras tienen enorme trascendencia y suel revestir las dimensiones de un verdadero credo político, susceptible de aglutir intereses y creencias o de dividir al país en antagonismos irreconciliables.”¹⁷

¹⁶ F. Tena Ramírez, *Derecho...*, p. 238.

¹⁷ F. Jorge Gaxiola, *La Presidencia de la República en Revista de la Facultad de recho de México*, núm. 49, México, 1963, p. 44.

El presidente es la persona más importante del país; es quien designa a los altos funcionarios; es quien llena de honores, pero también puede colmar de descrédito político a una persona; puede fácilmente hacer millonaria a una persona, pues en último extremo, es quien otorga las principales concesiones administrativas; y su poder es tan grande que pocos hombres se atreven a oponerse a sus mandatos.

En México, el presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII. Sus poderes son amplios y en su campo de acción casi no tiene restricciones.

La doctrina mexicana proclama los grandes poderes que el presidente tiene en sus manos. Alberto G. Salceda opina que "Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes y por el régimen de partidos."¹⁸

El presidente en México es quien determina en forma preponderante el estilo de vida durante su periodo. Puede darle al país un sistema con una orientación social, de ayuda a grandes clases sociales —las más débiles—, o puede aliarse a la poderosa burguesía nacional. Puede encauzar los recursos públicos a obras de ornato o a tratar de resolver los problemas nacionales. En fin, durante seis años, más que guiar los destinos de México, los determina. Y es más, con el transcurso del tiempo aumentan sus poderes —facultades— constitucionales, y con los años se le permite intervenir en campos que con anterioridad a la reforma constitucional le estaban vedados.

Señalar las atribuciones del ejecutivo, manifestar el por qué en México existe un régimen presidencial, es sumamente complicado. Primero, porque muchas de sus atribuciones, aunque plasmadas en la Constitución, no se encuentran en una forma clara; por ejemplo: la Carta Magna reglamenta el sistema de Banco Central y Banco único de emisión de moneda, es decir, aunque no se declara expresamente que esta importantísima facultad la tiene el presidente, así es por la construcción de todo el sistema constitucional de facultades asentado en el Código Supremo y por leyes secundarias. Segundo, múltiples atribuciones las posee por el hecho de poder nombrar y remover libremente al titular del órgano encargado de la función; por ejemplo: controla la seguridad social, ya que nombra a los titulares de los organismos correspondientes. Tercero, porque muchas facultades se encuentran en leyes reglamentarias; por ejemplo: nombrar a los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tanto en el campo federal como en el Distrito Federal.

Podemos decir, en una forma general, que en México el presidente tiene en sus manos toda la materia: agraria, internacional, laboral, educativa, minera,

¹⁸ Alberto G. Salceda, *La Elección del Presidente de la República*, en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 6, México, 1952, p. 35.

petrolera, de electrificación, de hacienda pública, política monetaria y de crédito público, seguridad social y culto religioso. Es el jefe del ejército y de hecho, de su partido. Nombra a los personales políticos, diplomáticos, judiciales y militares más relevantes del país. Es quien tiene el ejercicio de la acción penal y quien decide las situaciones más importantes de la nación, como la declaración de guerra; legisla en los casos de emergencia; y aun en tiempos normales es el colegislador más importante, ya que la gran mayoría de las leyes fueron proyectos suyos.

Aunque en el curso de este estudio, hemos señalado ya algunas de las facultades que posee el presidente, creemos conveniente sistematizar las principales atribuciones que posee el presidente mexicano.

Interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, como ya apuntamos, el presidente tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años algo ha cambiado en virtud de lo que se denominó "diputados de partido" y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición, principalmente para el Partido de Acción Nacional.

Conforme al inciso b) del artículo 72, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el congreso, dentro de diez días hábiles a aquel en que los recibió, pero si un proyecto vetado es confirmado por las dos terceras partes del número total de los legisladores presentes en cada cámara, entonces ese proyecto se convierte en ley.

Aunque en la realidad parece más bien que el presidente legisla y el legislativo es quien ejerce una especie de derecho de veto respecto a los proyectos presidenciales, esta institución del veto presidencial sí ha operado en la práctica constitucional; ya que en múltiples ocasiones el presidente ha hecho uso de esta facultad e incluso se ha dado la situación de que el congreso supere el veto presidencial tal y como aconteció en 1935 respecto al proyecto de ley de jubilaciones a los funcionarios y empleados del poder legislativo.

El presidente debe ordenar que se publique la ley. En nuestro país se ha discutido qué acontece si el presidente no cumple con esta obligación. Un buen número de tratadistas opinan que nada. En mi criterio, en esta situación el presidente está incumpliendo una obligación constitucional, quebrando el principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo; en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico, y por tanto tiene responsabilidad política que se le puede seguir a través de un juicio de responsabilidad política encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo 108 constitucional.

Ahora bien, conforme a la Constitución, el presidente puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:¹⁹

a) *En las situaciones de emergencia*, y previa suspensión de las garantías individuales, con el objeto de poder superar dicha emergencia. Sólo el congreso, como ya hemos asentado, puede suspender las garantías individuales y otorgar esas facultades extraordinarias al presidente para legislar durante la emergencia: artículo 29.

b) *Las medidas de salubridad* que son de dos órdenes i) las que establece el consejo de salubridad general y ii) las que establece la secretaría de salubridad y asistencia.

El artículo 73, fracción XVI, establece el consejo de salubridad general que depende directamente del presidente de la República, siendo sus disposiciones generales obligatorias en todo el país. Las medidas que el consejo ponga en vigor en lo respectivo a la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, y las expedidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán posteriormente revisadas por el congreso en los casos que le competan.

El inciso 2º de la fracción en cuestión, faculta al departamento de salubridad —hoy, secretaría de salubridad y asistencia— a que en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, dicte de inmediato las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la república.

c) *Los tratados internacionales*. El presidente celebra los tratados internacionales con la ratificación del senado, y de acuerdo con el artículo 133, los tratados son parte del orden jurídico mexicano, son de aplicación interna. El presidente también legisla para el orden interno cuando decide violar una ley internacional, derogar o denunciar un tratado.²⁰

d) *La facultad reglamentaria*.

e) *La regulación económica*. Que se contiene en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, y al cual ya nos hemos referido.

Ahora bien, las facultades del presidente mexicano provienen de la Constitución, de la ley ordinaria y del sistema político.

Vamos a enunciar algunas de sus facultades más importantes.

A).—*Provenientes de la Constitución:*

a).—nombrar y remover, con toda libertad, a sus principales colaboradores, como son los secretarios de estado, el procurador general de la República, el

¹⁹ Jorge Carpizo. Notas sobre el presidencialismo mexicano en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 3, Madrid, 1978, pp. 26-27.

²⁰ Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, Nueva York, 1972, p. 56.

gobernador del Distrito Federal, y el procurador general de justicia del Distrito Federal,

b).—nombrar con la ratificación del senado a los ministros y agentes diplomáticos, los empleados superiores de hacienda, los cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales, y los ministros de la suprema corte de justicia. Con la ratificación de la cámara de diputados designa a los magistrados del tribunal superior de justicia del Distrito Federal,

c).—nombrar y remover, con toda libertad, a los trabajadores de confianza del gobierno federal, mismos que se especifican en el artículo 5º de la ley de los trabajadores al servicio del Estado,

d).—presentar la iniciativa de ley para que el congreso considere si él declara la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos,

e).—conducir la guerra y ordenar los movimientos militares, así como dictar las medidas que deban ejecutarse para el éxito de las acciones,²¹ e incluso puede ejercer el mando directo de las fuerzas armadas,

f).—terminar la guerra a través de armisticios, aunque posteriormente intervenga el senado en la ratificación del tratado,

g).—presentar al congreso la iniciativa para la declaración de neutralidad y la suspensión de relaciones comerciales y, en su caso, declararlas,

h).—disponer de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad interior y defensa exterior de la federación, y para los mismos objetivos, disponer de la guardia nacional con el consentimiento del senado.

Problema difícil es precisar cuándo puede el presidente hacer uso de la fuerza pública para preservar la seguridad interior; una contestación general podría ser la siguiente: existe una paz mínima para el desarrollo de la vida cotidiana; si ella peligrá, el presidente puede hacer uso de esta facultad. La regla anterior es de aristas no bien definidas, pero hay que aclarar que en el ejercicio de la facultad a que nos referimos, no se deben violar los derechos humanos. Si la situación llegase a configurar una emergencia, el presidente tiene que solicitar al congreso la suspensión de las garantías individuales; es decir, el solo criterio del presidente no es suficiente para calificar lo crítico de la situación sino que para ello se requiere la intervención del congreso.

Se ha usado esta facultad para preservar funciones relacionadas con la existencia y la operación del propio gobierno, por lo que es, sin duda, una de las atribuciones más delicadas que tiene el presidente.

En el uso de esta facultad de preservar la seguridad interior, hay que tener presente que se ha dividido la república en comandancias militares, así que el ejército está diseminado por toda la república. Basta un simple telefonema del presidente para que casi de inmediato el ejército intervenga en cualquier parte

²¹ Serafín Ortiz Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1961, p. 447.

del país. Esta facultad debe ser usada como fuerza del derecho y para preservar la vigencia de la Constitución, y no como un medio persecutorio y represivo,

i).—celebrar tratados con las potencias extranjeras con la ratificación del senado,

j).—dirigir las negociaciones diplomáticas. Se ha considerado que esta oración le concede las siguientes atribuciones: i) representar al país hacia el exterior, ii) reconocer o no reconocer a los gobiernos extranjeros, iii) decidir la ruptura de relaciones, iv) celebrar las alianzas, v) realizar las declaraciones de política internacional y vi) determinar el sentido de la votación del país en los organismos internacionales,

k).—celebrar los empréstitos sobre el crédito de la nación conforme a las bases que señale el congreso. Sin embargo, los presidentes mexicanos han celebrado empréstitos sin solicitar la autorización del congreso,

l).—presentar, en forma exclusiva, el proyecto de ley de ingresos.

La importancia de dicha ley en manos del ejecutivo consiste en que le entrega la política fiscal de la federación y del Distrito Federal y la determinación de cuánto se va a gastar, en qué se va a gastar y cómo se va a gastar; para poder solventar dichos gastos, el ejecutivo hace un cálculo aproximado de los ingresos que necesite, y este cálculo lo plasmara en la ley de ingresos.

Veamos en la práctica qué pasa con esta facultad, y un ejemplo es más que suficiente: el primer párrafo del artículo 2º de la ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1978, señala que:

Se autoriza al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público que no rebasen los montos netos de 50,000 millones de pesos por endeudamiento interno y de 44,547 millones de pesos por endeudamiento externo, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1978.

Y el siguiente párrafo establece que:

Asimismo se faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamientos cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan.

Este último párrafo es anticonstitucional porque expresamente viola el mencionado artículo 73, fracción VIII, pero además queda claro que el congreso claudica de su *poder de la bolsa*, que entrega la política fiscal, de empréstitos, de deuda pública y de gasto en manos del presidente de la república, y que de antemano declara que no va a ejercer las funciones de control que en tales aspectos le atribuye la Constitución.

Y quizás esta extrema flexibilidad sea resultados de que en la cuenta pública correspondiente a 1976, se demostró que al ejecutivo se le había autorizado a contratar empréstitos y créditos por 83,232 millones de pesos, pero que lo hizo 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 los 100,000 millones de pesos, lo que significa que se gastó esa enorme cantidad sin autorización del congreso.²² La cámara de diputados aprobó dicha cuenta anual y según decalración del líder del control político en dicha cámara, la mencionada cuenta se aprobó en defensa de las instituciones.²³

m) presentar, en forma exclusiva, el proyecto de presupuesto de egresos de la federación y del Distrito Federal,

n) es la suprema autoridad agraria, y en tal carácter, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, tiene expresamente el poder de:

- i) reglamentar, cuando lo exija el interés público, o se afecten aprovechamientos, la extracción y utilización de aguas del subsuelo, e incluso establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional,
- ii) otorgar concesiones, de acuerdo con las reglas que señalan las leyes para la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos cuyo dominio es de la nación, con carácter de inalienable e imprescriptibles,
- iii) el establecimiento de reservas nacionales, y su supresión, en los casos y condiciones que las leyes prevean,
- iv) la resolución de los límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población,
- v) la resolución de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas,
- vi) la fijación de la extensión de terrenos que pueden adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales, por acciones, que no tengan un fin agrícola,
- vii) la declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad,
- viii) el nombramiento de los cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario,
- ñ).—expropiar, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, en materia federal y del Distrito Federal,
- o).—expulsar de inmediato y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente,

²² Periódico *Excelsior*, 23 de noviembre de 1977.

²³ Periódico *Excelsior*, 25 de noviembre de 1977.

p).—ejercitar y desistirse de la acción penal a través del procurador general de la República,

q).—gobernar directamente al Distrito Federal, a través del jefe del mismo,

r).—solicitar ante la cámara de diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la suprema corte de justicia, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito, de los magistrados del tribunal superior de justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del Distrito Federal,

s).—facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, y

t).—conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

Desde luego que la lista anterior no es exhaustiva.

B).—*Provenientes de la ley ordinaria:*

El presidente mexicano tiene múltiples facultades señaladas en la ley ordinaria que es imposible poder enunciar. En consecuencia, resaltaremos sólo algunas de las que nos parecen más importantes:

a).—nombrar a una serie de funcionarios importantes, como ejemplos se pueden citar al director general y a los subdirectores de PEMEX (artículo 6 de la ley orgánica de petróleos mexicanos), al presidente de la junta federal de conciliación y arbitraje (artículo 612 de la ley federal del trabajo) y al director general del IMSS (artículo 256 de la ley del seguro social),

b).—participar, de acuerdo con la ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica, en el proceso económico: producción, distribución y consumo, ya que interviene en las actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de servicios de una serie de aspectos muy importantes, tales como son: artículos alimenticios de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población del país; materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos de las industrias fundamentales; artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional; productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana, y servicios que afecten la producción y distribución de esas mercancías y no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley (artículo primero). Además, es el propio ejecutivo el que determina qué mercancías y servicios deben considerarse incluidos en los renglones mencionados en el párrafo anterior.

Respecto a las mercancías y servicios comprendidos en el artículo primero de la ley en cuestión, el ejecutivo puede: imponer precios máximos al mayoreo o menudeo (artículo segundo); obligar a que esas mercancías se pongan a la

venta (artículo cuarto); imponer racionamientos y establecer prioridades cuando el volumen de mercancías sea insuficiente en relación con la demanda (artículo quinto); organizar la distribución de esas mercancías para evitar los intermediarios innecesarios (artículo séptimo); determinar los artículos que preferentemente deben producir las fábricas (artículos octavo); e inclusive, decretar la ocupación temporal de fábricas cuando sea indispensable mantener o incrementar la producción de los artículos señalados en el artículo primero, o con el propósito de que las actividades de la empresa se desarrollen de acuerdo con las disposiciones que las autoridades señalen con apoyo en la ley o en sus reglamentos (artículo décimosegundo),

c).—instrumentar la política monetaria a través de la serie de instrumentos que su ley orgánica otorga al banco central: el depósito legal que las instituciones bancarias tienen que hacer en el banco central, la emisión de billetes y la acuñación de moneda, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores en el mercado abierto, el establecimiento de las tasas mínimas y máximas de las operaciones de las instituciones bancarias, los regímenes selectivos de crédito, etcétera,

d).—controlar la inversión extranjera a través de los instrumentos legales que le otorga la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera,

e).—controlar los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a través de la ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Al 30 de junio de 1976, existían 124 organismos descentralizados y 387 empresas de participación estatal mayoritaria. Y no es sólo la cantidad lo importante, sino la calidad. Demos unos cuantos ejemplos: el presidente tiene en sus manos: el aspecto de la seguridad social, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; la política eléctrica, a través de la Comisión Federal de Electricidad y varias compañías de luz y fuerza; las principales comunicaciones, a través de Ferrocarriles Nacionales de México y varias empresas de ferrocarriles, AeroMéxico, S. A., Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, Sistema de Transporte Colectivo, Teléfonos de México, empresas de servicios portuarios; la política de hidrocarburos, a través de Petróleos Mexicanos; fuerte ingerencia en el problema habitacional a través de organismos como el INFONAVIT y el FOVISSSTE; en aspectos forestales y fertilizantes, a través de varios organismos de carácter forestal y Guanos y Fertilizantes de México, S. A.; importante intervención en siderurgia, a través de Altos Hornos de México, S. A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A.; Siderúrgica Nacional, S. A.; en materia de alimentos, a través de CONASUPO, Alimentos Balanceados de México, múl-

tiples ingenios azucareros, Productos Pesqueros Mexicanos, S. A., e Instituto Mexicano del Café,

f).—intervenir en el sistema educativo, a través de la secretaría de educación pública, a la cual la ley federal de educación expresamente le señala facultades importantes, indiquemos sólo algunos ejemplos: formular para toda la república los planes y programas de la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria; establecer un sistema nacional de créditos que facilite el tránsito del educando de una modalidad o tipo educativo a otro; y vigilar en toda la república el cumplimiento de la propia ley,

g).—otorgar y revocar las concesiones de los canales de radio y televisión, así como la inspección y vigilancia de los mismos, de acuerdo con la ley federal de radio y televisión.

El gobierno federal cuenta con dos canales de televisión: el 11 y el 13,

h).—influir en la prensa nacional, ya que el suministro de papel está controlado por la *productora e importadora de papel, S. A.*, (PIPSA), y las casas editoriales pueden hacer compras a crédito y quedarle a deber dinero.

El gobierno es dueño de varios periódicos como en el caso de *El Nacional*, e

i).—intervenir en el proceso electoral, a través de la secretaría de gobernación y conforme a lo señalado en la ley federal de organizaciones políticas y procesos electorales.

C).—*Provenientes del sistema político:*

Las facultades más importantes son:

a).—jefatura real del Partido Revolucionario Institucional, partido que constituye una pieza clave del sistema político mexicano, y que es un partido semi-oficial o predominante, organizado por sectores: el campesino, el obrero y el popular.

El PRI ha sufrido un proceso interior de centralización, habiéndose concentrado los poderes en el comité ejecutivo nacional y, dentro de éste, en el presidente del mismo,²⁴ quien realmente es nombrado y removido por el presidente de la república,²⁵

b).—designación de su sucesor, y para ello tiene un margen de libertad muy amplio; quizá su única limitación sea que el “escogido” no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país, lo que en realidad es difícil, o que, como se ha expresado, cometa un “disparate garrafal”. Por tanto, su discrecionalidad es casi absoluta,

²⁴ Manuel Moreno Sánchez, *Crisis Política de México*, México, 1970, p. 58.

²⁵ Carpizo, Jorge, México, Poder Ejecutivo: 1950-1975 en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, 1978, p. 86.

c).—designación de los gobernadores de las entidades federativas,

d).—remoción de los gobernadores a través del procedimiento que la Constitución establece y que otorga al senado la facultad de declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que ha llegado el momento de nombrarle un gobernador provisional.

Generalmente quien ha solicitado al senado dicha declaración es el secretario de gobernación. A veces, esas declaraciones han sido hechas en bloque, como en las situaciones que se presentaron para remover a los gobernadores carrancistas y a los que apoyaron a De la Huerta, y

e).—actuación como árbitro en las principales disputas obrero-patronales, a veces en forma abierta, y en otras ocasiones, con cierta discreción.²⁶

De la enunciación de las facultades del presidente mexicano que hemos realizado, queda claro por qué es el órgano predominante del sistema político en este país. Sin embargo, aunque carecemos de un estudio jurídico y sociológico sobre las limitaciones del presidente mexicano, podemos mencionar algunos de los principales límites a su gran poder:

a).—*el tiempo*, ya que su periodo dura seis años y es constitucionalmente imposible que se pueda reelegir,

b).—*el poder judicial federal* que conserva alguna independencia y que protege de la violación los derechos humanos en el país a través del “amparo”, juicio que ha demostrado cierto índice de efectividad,

c).—*los grupos de presión*, siendo difícil poder precisar hasta dónde sus presiones han sido efectivas, por lo que se ha opinado que en México, en virtud de nuestro sistema, sólo conocen y pueden medir las presiones los grupos que las realizan y el presidente que las sufre.²⁷

Entre los grupos de presión más fuertes que existen en México actualmente, se encuentran los económicos, como la asociación de banqueros de México, la CONCAMIN (confederación nacional de cámaras industriales), la CONCANACO (confederación nacional de cámaras de comercio) y algunos grupos económicos regionales como el de Monterrey, que influyen fuertemente en las decisiones económicas del gobierno, y ante acciones presidenciales que les disgustan, toman, para presionar al presidente, medidas como la falta de inversiones, envío de dinero al extranjero y retiro de productos del mercado.

A su vez, la organización obrera del país, dentro del PRI, también presiona,

d).—los de *carácter internacional*, ya que México es un país económicamente dependiente y desde el exterior se pueden tomar medidas que le afecten gravemente, tales como la restricción de créditos, los aranceles a sus artículos y a la libertad de trabajo de sus habitantes; además de medidas de tipo político,

²⁶ Stephen Spencer Goodspeed, *El Papel del Jefe del Ejecutivo en México en Problemas Agrícolas e Industriales de México*, volumen VII, México, 1955, p. 70.

²⁷ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, 1972, p. 34.

e).—*la organización no controlada*, como el nacimiento del “sindicalismo independiente”, fuera de las centrales obreras adictas al PRI y al gobierno, y que en principio pugna por un cambio en las reglas del juego de la organización y actividad sindicales, y

f).—*la prensa* que, más que una limitación, constituye en algunos casos una molestia, así las páginas editoriales de algunos periódicos, aunque su número de lectores no es muy grande.