

TERCERA PARTE

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

CAPÍTULO V

EL REGIMEN PRESIDENCIAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

I. Introducción	107
II. Orígenes del régimen presidencial mexicano y evolución hasta 1957	107
III. Características del sistema presidencial a partir de la Constitución de 1917	115
IV. El presidencialismo: eje del sistema político mexicano	122
V. Interrelación de los sistemas político y administrativo	126
VI. El Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal	129
BIBLIOGRAFIA BASICA	135

TERCERA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

CAPÍTULO V

EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SUMARIO

I. Introducción. II. Orígenes del régimen presidencial mexicano y evolución hasta 1857. III. Características del sistema presidencial a partir de la Constitución de 1917. IV. El presidencialismo: eje del sistema político mexicano. V. Interrelación de los sistemas político y administrativo. VI. El Poder Ejecutivo y la administración pública federal.

I. INTRODUCCIÓN

La investigación realizada sobre la concepción de Estado, gobierno y órganos gubernamentales nos ha permitido precisar la naturaleza y ubicación jurídicas de la administración pública, como estructura orgánica y funcional, localizada dentro de la esfera del órgano Ejecutivo del gobierno del Estado. Sobre estas bases iniciaremos el estudio de la administración pública federal mexicana a la luz de los principios y postulados del sistema jurídico nacional; los elementos que se obtienen del estudio del sistema juricopolítico del país permiten una visión completa de la organización, funciones y objetivos de este importante órgano gubernamental. Por esta razón brindaremos particular atención al análisis tanto del sistema presidencial como del Poder Ejecutivo, en tanto constituyen las dos grandes envolturas juricopolíticas de la administración pública de México.

II. ORÍGENES DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO Y SU EVOLUCIÓN HASTA 1857

El sistema presidencial ha sido en nuestro país un rasgo constante desde los primeros años posteriores a la consumación de la independencia. La fallida monarquía imperial de Iturbide, representó el primer intento por configurar un régimen gubernamental en el que predominara la figura del jefe del Ejecutivo, lo cual estaba contemplado en el Tratado de Córdoba que constituyó el instrumento para lograr la transición entre el régimen colonial y el México independiente.

La ascensión de Iturbide encabezando una monarquía constitucional, representativa y hereditaria, fue sin duda una importante lección para hacer meditar en la conveniencia de adoptar una solución que diera nuevos rumbos al ejercicio del poder. Los diez meses que duró el primer imperio mexicano fueron tomados muy en cuenta al discutirse la configuración que debía darse al Poder Ejecutivo en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824.

Resulta ilustrativo saber en qué circunstancias se adoptó el régimen presidencial en la Constitución de 1824, ya que los argumentos que en ese entonces se ofrecieron para fundamentar esa decisión pueden considerarse con validez en todas las normas constitucionales que posteriormente ha mantenido la permanencia de la figura presidencial.

En el proyecto del artículo 16 del Acta Constitutiva, presentado a discusión del Congreso, se proponía:

La Constitución General depositará por tiempo limitado el Poder Ejecutivo en un individuo con el nombre de presidente de la Federación Mexicana, el cual será ciudadano por nacimiento de la misma Federación, con la edad de 35 años cumplidos. Las demás cualidades, el modo de elegirlo y su duración, se determinarán por la misma Ley Constitucional.¹

El proyecto proponía a una sola persona como titular del Poder Ejecutivo de la federación inclinándose las tesis opuestas porque se constituyera un órgano colegiado.

En favor de la radicación del Poder Ejecutivo en un solo individuo nos parece importante consignar el pensamiento expuesto por el diputado Cañedo en el sentido de que todo el cuidado debe estar en las precauciones que se tomen para evitar los abusos, y no se debía tomar el número de sus individuos como la garantía de las libertades públicas.² Otras razones que se plantearon en favor de un ejecutivo unipersonal, se refirieron a la unidad necesaria en las operaciones de gobierno, por las consiguientes ventajas de la celeridad y el sigilo.

Por su parte, la tesis en favor de un Ejecutivo colegiado se fundamentaba en requerimiento de libertad y seguridad. En este sentido se pronunció el diputado Rodríguez señalando que:

la libertad peligra bajo el gobierno de un solo hombre que tiene arbitrio de crearse un partido por medio de los empleos y puede dis-

¹ Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Reestructuración del Senado: *Crónicas del acta constitutiva de la federación*. Cámara de Diputados, México, 1974, p. 104.

² *Idem*, p. 439.

poner de la fuerza armada... Qué mejor estará el Poder Ejecutivo en un cuerpo moral, porque tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria.³

Manuel Crescencio Rejón emitió un voto particular fundamentando la necesidad de depositar el Poder Ejecutivo en un órgano colegiado, ya que

siendo uno y único el depositario del Poder Ejecutivo, queda demasiado expuesta a ser arrancada la tierna planta de nuestra libertad. Un hombre con las atribuciones que le dispensa el Acta Constitutiva, se halla demasiado separado y distante de los otros ciudadanos, de modo que tiene intereses muy distintos a los del Estado... , soy de opinión que el gobierno supremo de la federación debe residir en tres individuos amovibles por partes. Así, señor, ni faltará el secreto, ni la celeridad, ni la unidad en la ejecución, ni sufrirá demoras perniciosas el público en la repentina mutación de un presidente.⁴

Servando Teresa de Mier vino a ser a la postre, quien planteara la solución adoptada en el Acta Constitutiva, pues si bien no se oponía al Ejecutivo unitario, le parecía muy peligroso el gobierno a uno solo en circunstancias críticas de la nación.⁵ Propuso que la Constitución determinara el número de individuos que habrían de componer el Poder Ejecutivo, por lo cual se aprobó el artículo 15 del Acta Constitutiva en los siguientes términos: “El supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualesquiera de los estados o territorios de la federación”.

Resulta significativo el hecho de que argumentaciones emitidas tanto en favor de la unidad como de la colegiación del Poder Ejecutivo, hicieran común referencia a las circunstancias prevaletentes y al riesgo de caer en un régimen de opresión. Todo ello derivado obviamente de la desafortunada experiencia del imperio de Iturbide.

La cuestión volvió a plantearse en los debates para la formulación de la Constitución de 1824; volvió a surgir la pugna respecto a la unidad o pluralidad en la titularidad del Ejecutivo. En favor de la unidad, Carlos Bustamante argumentó que no se debía temer el caer en el despotismo, porque se contaba con “buenos patriotas suficientemente probados”, a quienes se podía confiar el encargo sin riesgo de que abusaran del poder; por su parte, el diputado Godoy se inclinó también hacia la unidad, pero en cuanto a la aplicación práctica en el país veía el riesgo de que el movi-

³ *Idem*, p. 437.

⁴ *Idem*, pp. 447 y 448.

⁵ *Idem*, p. 541.

miento periódico para elegir presidente produjera “una fiebre capaz de destruir a la nación”. En contra de la unidad se manifestó el diputado Covarrubias, por el peligro de que un solo hombre abusara del poder.⁶

Finalmente el Congreso se pronunció por un Ejecutivo Federal unitario, al aprobar el artículo 74 de la Constitución, en el cual estableció que “Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Para complementar el análisis hasta aquí realizado, juzgamos de importancia revisar los aspectos más relevantes con los que se configuró el régimen presidencial.

La operación del régimen constitucional pasó a depender de un juego de fuerzas, fundamentalmente entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, el cual tenía que ser reglamentado a fin de equilibrar el principio de la radicación popular de la soberanía en el Legislativo y la imposibilidad de que un cuerpo colegiado realizara con unidad y celeridad los actos ejecutivos; pero a la vez, lograr cierto control del Ejecutivo, señalándole restricciones para prevenir y evitar el abuso del poder, y consecuentemente el surgimiento del despotismo.

La solución a esta problemática, contenida en la Constitución de 1824, representa la configuración primigenia, y en muchos aspectos constante, que ha prevalecido en el desarrollo de nuestro sistema republicano-presidencial.

Consideramos que los tres aspectos que entonces constituyeron las características más importantes del ámbito del Poder Ejecutivo, fueron las facultades de iniciativa y veto legislativos, reglamentaria y de nombramiento de altos funcionarios. En estas cuestiones se siguió el sistema de la Constitución de Cádiz que sin duda fue, junto con la de Estados Unidos, modelo o guía para los constituyentes mexicanos de 1824.

La facultad de iniciativa fue establecida en el artículo 105 de la Constitución de 1824, como la prerrogativa del presidente para hacer al Congreso las propuestas o reformas de ley que creyera conducentes para el bien general; y el veto fue caracterizado como la prerrogativa para hacer observaciones por una sola vez a las leyes y decretos del Congreso, suspendiendo su ejecución hasta la correspondiente resolución del Congreso (artículo 106).

Por otro lado, la facultad reglamentaria fue establecida en el artículo 110, fracción II, como la atribución de “Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales”, así como la de “Poner en ejecución las leyes y de-

⁶ Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Reestructuración del Senado: *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, Cámara de Diputados, México, 1974, pp. 490 y 491.

cretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior” (Fracción III del mismo artículo).

Un factor fundamental para la configuración del sistema presidencial, fue la atribución del Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, característica que ha prevalecido inalterada en el desarrollo de nuestras instituciones políticas, y que consiste en que el presidente no se subordina al cuerpo legislativo para integrar su gabinete, al través del cual ejerce sus funciones, siendo el propio presidente quien asume la responsabilidad de los actos realizados por los funcionarios que haya designado. Esta responsabilidad fue matizada mediante el refrendo exigido a los secretarios del despacho para los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, el cual era requisito para la obligatoriedad de dichos actos y motivo de responsabilidad en caso de transgresión de la Constitución, Acta Constitutiva y constituciones estatales.

Como puede apreciarse en la evolución del sistema presidencial, se percibe una pugna por establecer en las leyes constitucionales un difícil equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo. En este sentido, la consecuencia se ha visto plasmada en las normas fundamentales, estableciendo controles que el cuerpo Legislativo debe ejercer sobre el órgano Ejecutivo a fin de evitar los riesgos de abuso del poder y el despotismo.

Las Bases y Leyes Constitucionales de la República (de 1836) concedieron al Congreso General de la Nación facultades para revisar y aprobar la cuenta general de inversión de caudales; para autorizar al Ejecutivo a contraer deudas sobre el crédito de la nación; para aprobar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo. El Senado estaba facultado para aprobar los nombramientos que hiciera el Ejecutivo de empleados, diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y milicia. La Cámara de Diputados confirmaba los nombramientos de los primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda. Por su parte, el presidente de la República contaba con la facultad de devolver una sola vez los proyectos de ley o decretos aprobados por el Congreso, los cuales no podría rechazar de nueva cuenta si volvían a ser aprobados por las dos terceras partes de cada una de las cámaras.

El establecimiento del “Supremo Poder Conservador” viene a constituir una peculiaridad en el sistema presidencial, ya que el control que estaba facultado a ejercer sobre el Poder Ejecutivo, podía limitar notablemente su ámbito de acción al poder declarar la nulidad de sus actos o su “incapacidad física o moral”, así como renovar todo el ministerio. En este sistema, el presidente de la República conservó la facultad para realizar “exclusiva elección” de los ministros encargados del despacho de los asuntos de gobierno. Sin embargo, se mantiene la característica ya mencionada en

la configuración del régimen presidencial, consistente en que cada ministro era responsable de los actos del presidente que hubiere autorizado con su firma y que fueren contrarios a las leyes.⁷

Por lo que respecta a las Bases de Organización Política de la República Mexicana, expedidas en 1843, el Congreso gozaba de facultades para examinar y aprobar cada año la cuenta general de gastos presentada por el Ejecutivo; decretar anualmente los gastos generales del gobierno; designar cada año el máximo de milicia activa que el Ejecutivo pudiera poner sobre las armas; reconocer la deuda nacional y decretar la forma de amortizarla; aprobar los tratados internacionales que celebrara el Ejecutivo; y, ampliar sus facultades en casos de invasión extranjera o de sedición grave. Dichas bases no facultaban al presidente de la República para rechazar proyectos de ley aprobados por las cámaras, ya que necesariamente debía sancionarlos y publicarlos dentro de los seis días siguientes.

El presidente contaba con la facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, quienes a semejanza de lo establecido en las Siete Leyes Constitucionales, eran responsables de los actos del presidente que autorizaran con sus firmas en contra de la Constitución y las leyes.⁸

Por otro lado, la Constitución de 1857 otorgaba facultades al Legislativo para aprobar el presupuesto de gastos de la federación; aprobar los empréstitos celebrados por el Ejecutivo sobre el crédito de la nación, ratificar los nombramientos hechos por el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás funcionarios superiores del ejército y armada nacionales; para aprobar los tratados internacionales que celebrara el Ejecutivo, permitir la salida del país de tropas nacionales; y, autorizar al propio Ejecutivo a disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados y territorios.

Por su parte, el presidente de la República se encontraba autorizado para emitir opinión sobre los proyectos del Legislativo y en caso de que su juicio fuera discrepante, el Congreso debía someterlos a otra discusión, y una vez aprobados se turnaban al Ejecutivo para la promulgación correspondiente.

La Constitución también facultaba al presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, quienes estaban obligados a firmar los reglamentos, decretos y órdenes del titular del Ejecutivo, a fin de que fueran obligatorios. Por otra parte, no se estableció disposición alguna en la cual se señalara responsabilidad propia de los secretarios en caso de firmar actos presidenciales contrarios a las leyes.⁹

⁷ Felipe Tena Ramírez: *Leyes fundamentales de México, 1800-1976*, séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1976, pp. 212 a 220 y 225 a 230.

⁸ *Idem*, pp. 413 a 422.

⁹ *Idem*, pp. 616 a 622.

La Constitución de 1857, facultaba al presidente de la República, previa autorización del Congreso, para suspender las garantías constitucionales, excepto las que aseguraban la vida, en los casos de invasión extranjera, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pusieran a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Como vimos, el antecedente directo de este sistema se encuentra en las Bases Orgánicas de 1843, en las cuales se autorizaba al Congreso para ampliar facultades al Ejecutivo en casos de invasión extranjera o sedición grave, suspendiendo los poderes legales sobre aprehensión y detención. El sistema de la Constitución de 1857 fue más amplio, ya que se refería a suspender las garantías otorgadas por la Constitución, sin establecer mayor limitación que la relacionada con la garantía que asegura la vida del hombre. Otra importante diferencia radica en que la declaración y suspensión misma debía ser hecha por el Ejecutivo *previa autorización del Congreso*.

Al amparo de estos preceptos, la suspensión de garantías se llevó hasta el extremo de que el Congreso concediese facultades legislativas al Ejecutivo, con apoyo en la parte final del artículo 29 de la Constitución (sobre la suspensión de garantías), que disponía que el Congreso concedería al Ejecutivo las autorizaciones que estimara necesarias para que éste hiciera frente a la situación de peligro o conflicto para la sociedad.

El aumento de fuerza real del Ejecutivo propició que la concesión de facultades extraordinarias para legislar, se empezara a aplicar fuera del ámbito del presupuesto de la suspensión de garantías, llegándose al extremo de expedir o reformar legislación ordinaria con fundamento en facultades extraordinarias otorgadas fuera de dicho supuesto de suspensión.

Es necesario hacer referencia al denominado Segundo Imperio nacido de la intervención francesa, ya que constituye el único régimen que a partir de la Constitución de 1824 no mantuvo el sistema presidencial, pero debemos recordar que simultáneamente Benito Juárez mantuvo vigente el principio republicano y el régimen presidencial, los cuales tuvieron permanencia durante el peregrinaje del ilustre oaxaqueño por toda la República.

Sobre la adopción de la monarquía, vamos a referirnos a un documento poco conocido que contiene las argumentaciones que se esgrimieron para fundamentar el establecimiento de dicho sistema. El documento en cuestión es el dictamen emitido en julio de 1863 por una comisión nombrada por la Asamblea de Notables, encargada de organizar al país al consumarse la intervención francesa. Dicho dictamen ataca la adopción en nuestro país del sistema republicano, que se considera fue establecido por inexperiencia y resentimiento. Al respecto, se señala que para ello el país se dejó "seducir en su impresión por el efecto de la efímera prosperidad de un pueblo vecino", y que se abusó torpemente de la emancipación, porque al quererse gobernar por sí mismo todo lo cambió radicalmente en su manera de ver,

“sin dejar casi nada en pie de la legislación y el orden antiguos, que habían formado sus hábitos y costumbres”.¹⁰

Para acabar con los males del país, consistentes en las disputas entre Legislativo y Ejecutivo, el despotismo del supremo jefe y la lucha entre gobernantes y gobernados, así como las violaciones a las leyes fundamentales de la nación, la Comisión encontró benéfica la intervención extranjera por lo que llegó a las siguientes conclusiones:

La comisión, pues, con toda la entereza que produce la fe santa del deber, con todo el valor que infunden las risueñas esperanzas con que se alimenta el más puro y desinteresado patriotismo, va por fin a pronunciar la palabra mágica, el nombre de la institución maravillosa, que en su concepto encierra todo un porvenir indeficiente, de gloria, honor y prosperidad para México. Esta palabra, esta institución es la MONARQUÍA... sí, la monarquía, esa combinación admirable de todas las condiciones que las sociedades necesitan para asentar el orden sobre bases indestructibles; en que la persona sagrada que se eleva a la altura del trono, no es en verdad el Estado, pero sí su personificación más augusta; en que el rey, más fuerte que todos, más poderoso que todos, superior a las maquinaciones de los anarquistas, de nadie necesita, a nadie teme, y así puede recompensar al mérito sin baja, como ser justiciero, cerrando los oídos al espíritu de venganza. Sin temblar por las intrigas de los partidos, siempre más débiles y que se agitan inútilmente en su propia impotencia, se entrega exento de zozobras, a la realización de los planes más atrevidos de engrandecimiento nacional, los cuales lleva siempre a cumplido término, porque puede y porque quiere, y quiere la gloria de su pueblo, vinculada a la gloria de su nombre. Huye de la tiranía, porque está seguro de que sin ella serán obedecidos sus mandatos, y porque el despotismo es sólo el último recurso a que apela el poder, cuando presiente que se aproxima irremediablemente su fin. Sistema asombroso, debe repetirse, que entrañando en su naturaleza todos los principios; y todos los gérmenes del bien, aun las malas pasiones del monarca dejan intacto su esplendor, que queda como un foro de esperanza de que la tempestad será pasajera, y de que cambiando de piloto, se restablecerán la calma y la tranquilidad; institución, en fin, cuyo influjo benéfico se hace sentir en los pueblos a pesar de la perversidad de los hombres, a diferencia de otras que ejercen su maligno poderío, no obstante las altas virtudes de los que gobiernan.¹¹

¹⁰ *Documentos relativos a la misión política encomendada a la Asamblea General de Notables, que dio por resultado la adopción del sistema monárquico mexicano*, Imprenta Literaria, México, 1864, pp. 28 a 57.

¹¹ *Idem*, pp. 49 y 50.

Estas fueron las argumentaciones que formalmente se presentaron para establecer la monarquía; con estos mágicos conjuros se pretendió organizar al país, y en el Estatuto Provisional del Imperio se dispuso que el emperador representara la soberanía nacional y que la ejerciera en todos sus ramos de organización por medio de las autoridades y funcionarios públicos.¹²

Restablecido el sistema republicano por Benito Juárez en la totalidad del territorio nacional, volvió a cobrar vigencia el régimen presidencial contenido en la Constitución de 1857.

III. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1917 ha seguido la tradición presidencialista sobre los postulados básicos del sistema político mexicano. De esta evolución se desprende que ha sido voluntad del pueblo mexicano erigirse en soberanía nacional y en tal sentido ha dispuesto constitucionalmente la forma de organización política del Estado mexicano en una “República representativa, democrática, federal” (artículo 40) y ha decidido ejercer su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los estados (artículo 41). El poder del gobierno del Estado mexicano se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49). El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 80).

A continuación expondremos sucintamente los elementos del sistema presidencial mexicano actual; tanto aquéllos de carácter doctrinal y jurídico como los de naturaleza política y social, a fin de lograr un juicio objetivo y real de esta importante institución mexicana dentro de la cual se desenvuelve la administración pública. Para tal efecto, seguiremos el orden de ideas que expusimos para el análisis del sistema presidencial en general¹³ lo que nos permitirá inferir que el nuestro se caracteriza por ser un sistema presidencial puro, como veremos a continuación.

1) Por disposición constitucional, el Poder Ejecutivo es *unitario* y *unipersonal*; se deposita en el *presidente de la República* quien concentra a la vez las potestades de *jefe de Estado* y de *gobierno*. *El presidente es líder* del pueblo mexicano al ser *elegido democráticamente* para un *período determinado*.

El diputado constituyente Paulino Machorro y Narváez, en un voto particular sobre el dictamen de la Segunda Comisión sobre los artículos 80 a 98 y 92, destacó la importancia de un Ejecutivo unitario para México, **con características nacionalistas:**

¹² Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, op. cit.*, p. 670.

¹³ *Supra*, cap. II.

La necesidad de la unidad de acción en el desempeño de las funciones del Poder Ejecutivo y la ejecución de los actos de Gobierno ha impuesto en la inmensa mayoría de los pueblos la unidad individual en el personal que desempeñe dicho Poder, llámese el Gobierno, Monarquía o República... En México, la colectividad en el Ejecutivo ha presentado los mismos vicios que en los demás países y ha llegado también al predominio efectivo de uno solo, con lo que este sistema ha demostrado que no es de realización efectiva. Por este motivo, está en la conciencia nacional el sistema de que el depositario del Poder Ejecutivo sea una sola persona: el Presidente.¹⁴

En cuanto a los aspectos del requisito de nacionalidad del presidente, Machorro afirma:

Las cualidades que debe tener este funcionario deben ser una unión por antecedentes de familia y por el conocimiento del medio actual nacional, tan completa como sea posible, con el pueblo mexicano, de tal manera que el presidente, que es la fuerza activa del Gobierno y la alta representación de la dignidad nacional, sea efectivamente tal representación de la dignidad nacional, sea efectivamente tal representante; de suerte que en la conciencia de todo el pueblo mexicano esté que el presidente es la encarnación de los sentimientos patrióticos y de las tendencias generales de la nacionalidad misma. Por estos motivos, el presidente debe ser mexicano por nacimiento, hijo, a su vez, de padres mexicanos por nacimiento, y haber residido en el país en el año anterior al día de la elección.¹⁵

Como reacción contra la dictadura de Porfirio Díaz, que no respetaba las elecciones populares ni la periodicidad del mandato presidencial, fue establecido el postulado fundamental del movimiento revolucionario de 1910 de "Sufragio Efectivo. No Reelección". Es por ello que se considera de vital importancia el establecimiento del sistema democrático de elección popular del presidente, la sujeción del mandato presidencial a un período determinado y la imposibilidad jurídica de que un presidente vuelva a ocupar el cargo, principios éstos que constituyen la mejor garantía y control de la institucionalidad del régimen presidencial mexicano. En tal sentido afirmaba Machorro que:

¹⁴ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917)*, México, tomo II, p. 344.

¹⁵ *Ibidem.*

el período constitucional se deja para el Ejecutivo, siguiendo la tradición de la Constitución de 1857, en cuatro años; y se incorpora en el precepto respectivo la prohibición absoluta de que la persona que una vez ha ejercido el alto encargo de Presidente de la República, vuelva a ejercerlo. Esta es una conquista de la revolución, que desde 1910 la escribió en sus banderas; y nada más justificado que la Constitución que surja del movimiento revolucionario consigne el principio de la más completa no reelección.¹⁶

Como puede apreciarse en este planteamiento, el presidencialismo mexicano presenta dos características debidas a su evolución y circunstancias históricas; nos referimos a los principios de la *no reelección absoluta del presidente* de la República (a diferencia de otros sistemas presidenciales, como el norteamericano, que sí la permiten) y de la *nacionalidad mexicana de los padres del presidente* (en otros países sólo se exige la nacionalidad del presidente). Por lo demás, nuestro sistema participa de estas características generales: 1) Poder Ejecutivo unitario y unipersonal, 2) presidente líder del pueblo, electo democráticamente, 3) sujeción del mandato a un período determinado y, 4) el presidente es a la vez jefe de Estado y de gobierno.

2) El presidente mexicano es, como se dijo, el responsable único del Poder Ejecutivo (artículo 80) y cuenta para el despacho de los negocios del orden administrativo con secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo. Pero estos funcionarios son de carácter auxiliar para el Ejecutivo, toda vez que el presidente es el *responsable directo* de los actos de gobierno, lo cual implica que los actos de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo se reputen como actos del presidente; congruentemente con esta tesis, el titular del Ejecutivo está facultado para nombrar y remover libremente a dichos funcionarios (artículo 89 Fracción II). Ni el presidente ni los secretarios y jefes de departamento son responsables ante el Congreso.

Consideramos importante destacar dentro del análisis de este elemento del sistema mexicano, la existencia de ciertos matices propios del régimen parlamentario, según veremos a continuación:

— La Constitución establece el *refrendo* mediante el cual los reglamentos, decretos y órdenes del presidente sólo serán obedecidos si están firmados por los secretarios de Estado (artículo 92). El *refrendo* es una institución típica del sistema parlamentario, que se justifica porque los miembros del gabinete forman parte de la mayoría partidista en el parlamento y de esta manera se controla al jefe de gobierno y se garantiza la participación de los ministros —miembros del gabinete— mediante el necesario

¹⁶ *Idem*, p. 345.

consentimiento y firma que deben otorgar para la validez de los actos presidenciales.

Cabe señalar que dentro de nuestro sistema el refrendo no funciona como tal y queda anulado frente a la facultad del presidente de nombrar y remover libremente a los secretarios; en tal virtud, un secretario que se negara a firmar un decreto presidencial quedaría automáticamente cesado por incumplimiento de una orden superior. Es por ello que Tena Ramírez afirma que

el refrendo, por lo tanto, no implica en nuestro sistema una limitación insuperable... , puede ser a lo sumo una limitación moral; cuando un secretario de relevante personalidad pública no presta su asentimiento por el refrendo a un acto del presidente, su negativa puede entrañar una reprobación moral o política.¹⁷

Para no quedarse en sólo una afirmación de inutilidad, el refrendo de secretarios de Estado considerados como “meros agentes subalternos del jefe del Ejecutivo”, señala Tena Ramírez que “entre nosotros el refrendo sirve para actualizar una triple responsabilidad del agente refrendario: la penal, la técnica y la política”. *Penal*, por actos delictivos conforme al artículo 108 de la Constitución; *técnica*, porque firman antes que el presidente y se responsabilizan del contenido del acto; y, *política*, ya que como secretarios de Estado ejercen funciones políticas, a diferencia de los jefes de departamento.¹⁸

— Otros matices parlamentarios se localizan en los siguientes artículos constitucionales: 1) Artículo 29, que establece la obligación del presidente de recabar el acuerdo de los secretarios —Consejos de Ministros— para la suspensión de garantías: se aplican los mismos razonamientos anteriores, ya que sólo se pide su participación por la gravedad del asunto; 2) Artículo 93, que establece la obligación de los secretarios de Estado y jefes de departamento de informar al Congreso; aquí tampoco se trata de una responsabilidad frente al Congreso, sino de un informe a nombre del presidente; 3) Artículo 66, que establece que cuando las cámaras no se pongan de acuerdo en la fecha de clausura de sesiones ordinarias, la fijará el presidente: mismos argumentos, ya que no significa —ni sutilmente, como señala Tena Ramírez— una disolución del Congreso; y, 4) Artículos 84 y 85, que establecen la facultad del Congreso para designar a la persona que debe reemplazar al presidente en caso de falta absoluta: tampoco en este caso opera como control parlamentario ya que el presidente designado no es responsable frente al Congreso.

¹⁷ *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., pp. 244 y 245.

¹⁸ *Idem*, pp. 245 y 246.

En una muy buena síntesis, el maestro Tena Ramírez concluye lo siguiente:

En resumen, los casos previstos por los artículos 92, 29, 93, 66, 84 y 85, que se refieren respectivamente al refrendo, a la suspensión de garantías, a los informes de los secretarios ante las cámaras, a la clausura del período ordinario de sesiones del Congreso y a la designación del Presidente cuando ocurra la falta absoluta del titular, son casos en los que se advierte cierto matiz puramente formal del sistema parlamentario, que de ninguna manera altera, ni siquiera parcialmente, el sistema presidencial que consagra nuestra Constitución, porque en ninguno de esos casos el Poder Ejecutivo queda subordinado al Congreso.¹⁹

De la misma opinión es Jorge Carpizo, quien afirma que

ninguno de los aspectos que mencionan los tratadistas como matices parlamentarios en el sistema mexicano lo es, ya que en esos casos el presidente o el secretario de Estado no son responsables políticamente ante el Congreso, es decir, el Congreso no los puede remover. Por ello puede afirmarse que nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro.²⁰

3) En México, ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser al mismo tiempo miembros del Congreso (artículos 55, 58, 82 y 91), pero sí pueden pertenecer a cualquier partido político, independientemente de la conformación congresional; sin embargo, la influencia política, más que darse del partido o partidos hacia la Presidencia, se da de ésta hacia aquéllos.

4) En el sistema mexicano los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo tienen igual rango y entre ellos no existe preeminencia alguna (artículo 10, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

5) El titular del Ejecutivo ejerce importantes funciones administrativas, políticas, legislativas y jurisdiccionales. Es el jefe del gobierno y de la administración pública; en materia jurisdiccional, también realiza importantes funciones como la que le otorga la Constitución al brindarle al presidente la calidad de autoridad máxima para resolver los conflictos que surjan en materia agraria; cuenta además, con órganos para resolver controversias en diferentes materias: fiscal, administrativa, laboral y comer-

¹⁹ *Idem*, p. 250.

²⁰ *Op. cit.*, p. 221.

cial. En el área legislativa son muy importantes sus funciones como veremos a continuación.

La división de poderes en el sentido moderno no implica una separación tajante de las funciones públicas, pero sí un adecuado régimen de distribución de competencias que garantice el equilibrio dentro de los órganos gubernamentales. Con base en lo anterior, Burgoa señala que

Indiccutiblemente en un sistema presidencial el predominio gubernativo corresponde al órgano ejecutivo supremo. En el dilatado ámbito de la administración pública del Estado, él es quien concentra todas las facultades que ejerce directa y personalmente o por conducto de autoridades subordinadas de diferente categoría y competencia material, colocados en una relación jerárquica. Lo que impide que dicho sistema degeneren en autocracia es la necesaria sustracción de las funciones legislativa y jurisdiccional de ese extenso ámbito, sin perjuicio de que excepcional o temporalmente el presidente intervenga en ellas. Sin esa sustracción... el sistema presidencial absorbería la democracia al extremo de eliminarla.²¹

6) En cuanto a las relaciones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo, el Constituyente de 17 concedió importantes facultades al Congreso para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; para examinar la cuenta pública que debe presentar anualmente el Ejecutivo. A la Cámara de Diputados se le otorgó competencia para aprobar el presupuesto anual de gastos y para aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el presidente de la República. Por otra parte, a la Cámara de Senadores corresponde aprobar los tratados internacionales que celebre el presidente de la República; ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea; autorizar que el Ejecutivo permita la salida de tropas nacionales más allá de los límites del país; autorizar al presidente para disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados; aprobar los nombramientos y solicitudes de licencia y renunciaciones de ministros de la Suprema Corte de Justicia que le someta el presidente de la República; y, declarar la justificación de las peticiones de destitución de autoridades judiciales que le haga el presidente.

No obstante las importantes atribuciones otorgadas al Congreso, cabe señalar que el presidente mexicano ejerce gran influencia en el sistema

²¹ *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, pp. 810 y 811.

legislativo merced a una serie de actos y facultades, entre los cuales pudieran citarse los siguientes: *a*) la facultad de presentar iniciativas de ley; *b*) la facultad para promulgar las leyes que le envíe el Congreso y, en su caso, vetarlas cuando lo estime procedente; *c*) la ejecución de las leyes; *d*) la atribución de “proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes” (artículo 89, Frac. I), siendo este precepto el sustento de una de las facultades de carácter legislativo más importantes del presidente: la facultad reglamentaria; *e*) la facultad constitucional para legislar en materia económica y, de hecho, en otras materias al través de la propia facultad reglamentaria y mediante decretos, acuerdos y órdenes presidenciales; *f*) la formulación y presentación del presupuesto de egresos; *g*) la influencia que ejerce el presidente sobre los miembros de la mayoría partidista congresional al través de su liderazgo en el partido mayoritario al que pertenecen (el Revolucionario Institucional), y *h*) un factor psicológico-social, que representa el liderazgo que históricamente las instituciones políticas y las fuerzas reales de poder reconocen y otorgan al presidente de la República como vértice o instancia final y definitiva del proceso de toma de decisiones y de la conducción gubernamental del Estado.

Resulta oportuno retomar aquí el análisis que hacíamos sobre la delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo. Tal supuesto quedó establecido para los casos de suspensión de garantías acordada por el presidente de la República y el Consejo de Ministros con aprobación del Congreso o de su Comisión Permanente, quienes concederán al Ejecutivo las facultades necesarias para hacer frente a la situación que motivó la suspensión de garantías.

Como ocurrió durante la vigencia de la Constitución de 1857, al amparo de estas previsiones volvió a suceder que el Congreso concediera al Ejecutivo facultades legislativas fuera de los supuestos mencionados. Estas facultades generalmente se le concedieron en el ramo de Hacienda, y cuando esta situación fue impugnada, la Suprema Corte llegó a resolver que dicha delegación debía ser considerada como una cooperación o auxilio de un poder a otro, del todo apegado a la Constitución.²²

Esta práctica se mantuvo hasta el año de 1938, cuando por iniciativa presidencial se agregó un párrafo al artículo 49 de la Constitución, mediante el cual se dispuso que sólo en los casos de suspensión de garantías se otorgarían al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.²³

Sin embargo, la limitación general impuesta al Ejecutivo no fue mantenida intacta, ya que en 1951, también por iniciativa presidencial, se modificaron los artículos 49 y 131 de la Constitución, de manera que se permitió al Congreso facultar al Ejecutivo para dictar diversas medidas

²² Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 231.

²³ *Diario Oficial*, 12 de agosto de 1938.

tendientes a regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o para realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.²⁴

IV. EL PRESIDENCIALISMO: EJE DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El sistema presidencial mexicano constituye la institución política fundamental sobre la que descansa el desenvolvimiento y desarrollo del Estado mexicano, es la piedra angular de todo sistema político nacional. El presidente de la República en México —por razones de carácter histórico, político, social, económico y psicológico— detenta uno de los poderes constitucionales institucionalizados más plenos y sólidos que presidente alguno de otro país tenga. No obstante la importancia evidente del tema, poco se ha escrito sobre estos aspectos del presidencialismo mexicano. Escapa al propósito y campo de nuestro trabajo el realizar un estudio profundo sobre el particular; bástenos consignar algunas opiniones que consideramos interesantes y que pueden aportar alguna luz a este respecto:

Jorge Carpizo señala que:

Las causas del predominio del presidente mexicano son: *a*) es el jefe del partido predominante; *b*) el debilitamiento del poder legislativo; *c*) la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia; *d*) su marcada influencia en la economía; *e*) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; *f*) la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación masiva; *g*) la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo; *h*) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; *i*) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado; *j*) el gobierno directo de la región más importante y con mucho, del país, como lo es el distrito federal, y *k*) un elemento psicológico, ya que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

El hecho de ser el jefe real del PRI, otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al presidente control sobre las

²⁴ *Diario Oficial*, 28 de marzo de 1951.

principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole —populares, en la jerga del propio partido— que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México.

El presidente es el gran elector de su sucesor, sin que nadie lo dude, pero es más, ni siquiera se le critica. Por el momento, todo hace suponer que se acepta esta prerrogativa del presidente, sin que sea posible poder decir cuál será el desarrollo de esta función presidencial o hasta cuándo estas reglas del juego van a funcionar.

La pregunta de ¿cómo es posible que de la noche a la mañana, el hombre políticamente poderoso se convierta casi en un solo ciudadano más?, la podemos responder en el sentido de que la presidencia se ha institucionalizado, y los verdaderos instrumentos del poder en México responden al cargo del presidente y no a la persona, entre los más importantes de éstos podemos mencionar: el apoyo de los principales sindicatos y agrupaciones campesinas y populares, el apoyo del partido predominante y el apoyo del ejército.

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

Las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes: a) la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desca; b) si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial; c) por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio; d) además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y e) la aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo.²⁵

La cuestión de un Ejecutivo fuerte se planteó con preocupación en los debates del Constituyente de 1916; diversas opiniones se emitieron, sobre

²⁵ *Op. cit.*, pp. 221, 228 y 224, respectivamente.

todo en relación con el balance de fuerzas o relación de funciones y atribuciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Incluso hubo diputados que propugnaban el establecimiento de un sistema parlamentario mediante el cual se fortaleciera enormemente al Congreso frente al presidente de la República. Debe recordarse que la causa principal del movimiento revolucionario de 1910 fue precisamente la entronización de Porfirio Díaz en el Poder Ejecutivo por más de treinta años, de tal suerte que la experiencia anterior inquietaba a algunos diputados constituyentes ante el caso de establecer constitucionalmente un Ejecutivo sumamente fuerte frente a un Legislativo débil.

En la tarde del 18 de enero de 1917, el diputado poblano Manjarrez afirmaba:

Señores diputados: Si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario, que es el único, y debe entenderse así, que garantiza el funcionamiento de la democracia. Pero parece que aquí hemos entendido mal cuáles han sido las aspiraciones populares en cuanto se refiere a las tendencias de la revolución en su parte esencialmente política. La revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del Poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo, y como una razón voy a decir a ustedes lo siguiente: Supongamos que cualquier revolucionario encontrara a un diputado de los que sirvieron a Porfirio Díaz o a Huerta; cuando más lo metería a la cárcel y a los pocos días ya estaría libre; pero a Porfirio Daz, Victoriano Huerta o a cualquier otro gobernante o jefe político de aquellos tiempos, indudablemente que se le formaría un juicio sumario y se les colgaría. Pero, yo repito, señores, que en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo. Y bien, señores: ya al Legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideran que sean aprobados, y poniendo al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir?, que vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador, y esto no debe ser (voces: ¡No! ¡No! ¡No!). Por esto se presentó ayer una iniciativa formada por veinticinco diputados, pidiendo lo siguiente: "Que el Presidente de la República tenga facultades para nombrar a los secretarios de Estado y del Despacho, pero previa aprobación de la Cámara de Diputados." (Voces: ¡No! ¡No!) Sí, señor; a

nadie se oculta que precisamente los secretarios de Estado, ahora secretarios del Despacho o casi nada, deben ser funcionarios con todas las responsabilidades y atribuciones que competen a sus cargos. Estamos seguros de que los secretarios de Estado desempeñan funciones muy altas y no tienen esas responsabilidades; no tienen ese carácter. Señores, para que tengan ese carácter, para que tengan esas responsabilidades, yo pido que se apruebe esa iniciativa que hemos presentado veinticinco diputados; de otra suerte, señores, esos que llaman vulgarmente ministros, para mí son iguales a cualquier empleado, a cualquier taquígrafo, es lo mismo. (Risas, aplausos).²⁶

Por su parte el constituyente Pastrana señalaba que:

Hemos maniatado al Poder Legislativo a tal grado, que no será posible de hoy en adelante que ese Poder Legislativo pueda estar agresivo contra el presidente de la República o contra cualquier otro poder... El Ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un Poder fuerte, como se ha dicho, es un Poder absoluto, y a través de nuestra historia y conocimientos bien sabemos todos, y está en nuestra conciencia, que un Poder absoluto es un Poder débil, porque es un Poder odioso, por que no descansa en la conciencia de los ciudadanos, no descansa en el cariño de los ciudadanos; que en lugar de hacerlo fuerte hemos creado un Ejecutivo débil, un Ejecutivo que estará apoyado únicamente en las bayonetas. Todavía hay otra razón: Es necesario que en la conciencia nacional, que en cada ciudadano esté la íntima convicción de que las resoluciones del Poder Ejecutivo son resoluciones aceptadas, son resoluciones siempre justas, que lo harán responsable a él ya a cada secretario que tiene. La responsabilidad solidaria del presidente y sus ministros, en cualquiera de los ramos, da más seguridad y mayor acierto. En la misma exposición de motivos que nos ha presentado el Primer Jefe reina una idea, reina un principio, que es la idea salvadora y que nosotros no hemos sabido interpretar aquí. El poder Ejecutivo dice: "Mi anhelo es que haya *armonía* entre los poderes; no quiero que la Cámara predomine sobre el presidente o viceversa." Dice el Primer Jefe: "Mi anhelo, mi idea capital, es la armonía." ¿cómo hemos hecho esa armonía? Matando al Poder Legislativo y creando un dictador. Así es la armonía que crea la Cámara. Vamos a ver cómo se satisface ese anhelo. Es necesario, pues, que nosotros busquemos una armonía entre los dos poderes. Ya le quitamos al Legislativo las facultades para abusar; veamos ahora de qué modo restringimos al Ejecutivo para que no abuse.

²⁶ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, op. cit.*, p. 438.

Agrega el diputado Pastrana en otra parte de su intervención:

¿A dónde hemos ido más que corriendo en esta Cámara? Hemos ido corriendo a una dictadura. En España, señores, a pesar de que hay un rey, yo creo sinceramente que aquel rey de España había de querer ser presidente de la República Mexicana, porque aquí tiene más poder el presidente que un rey, que un emperador.²⁷

Como puede apreciarse, el tema del presidencialismo mexicano es un asunto con profundas raíces históricas, políticas, sociales y psicológicas dentro de la evolución del pueblo mexicano. Pensamos que sería un error pretender emitir un juicio al margen de sus orígenes y circunstancias concretos. Es un sistema que a pesar de sus deficiencias —y esto lo reconocen incluso sus más acérrimos detractores— ha permitido al país una evolución pacífica durante más de medio siglo, lo cual resulta altamente significativo, sobre todo si tomamos en cuenta lo agitado y turbulento del mundo de nuestros días y, en particular, de los países hermanos del área latinoamericana.

V. INTERRELACIÓN DE LOS SISTEMAS POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO

La administración no puede ni debe ser concebida al margen del sistema político nacional. Teóricamente llegan a estudiarse en forma separada, por convención de análisis, pero en realidad se presentan como dos procesos estrechamente interrelacionados e interdependientes.

Georges Burdeau, en una brillante y profunda conferencia impartida en México en 1977,²⁸ afirmaba que asistimos a la crisis de la civilización total; a la crisis de la democracia política y de las instituciones públicas, a la crisis de la representación política. En la actualidad, señalaba el destacado constitucionalista francés, es un problema saber cuál es el contenido de la voluntad popular; es un problema saber cuál es el procedimiento para conocer las aspiraciones del pueblo. En su concepto, en el mundo de nuestros días la solución ya no es la “democracia nacional” sino la “democracia fragmentaria”, por sectores específicos; universidades, manzanas, condominios. En Francia, a nivel de las comunas, se constituyen asambleas sin formalización jurídica; el gobierno las promueve y las apoya financieramente. Sólo al través de la democracia fragmentaria es posible volver a constituir una democracia nacional dentro de la cual se respeten las resolu-

²⁷ *Idem*, p. 438.

²⁸ *Crisis de la democracia política*, conferencia inédita impartida en el Centro Interamericano de Estudios sobre la Seguridad Social a invitación del gobierno mexicano, México, D. F., junio de 1977.

ciones fragmentarias. Burdeau opina que la representación política ha perdido terreno y que “actualmente la confrontación democrática está rebajada a grupos luchando por dividir el pastel dentro de la administración” los parlamentos ya no tienen poder, sino los ministros. Son ahora los grupos de presión y las manifestaciones de la calle los instrumentos de poder frente a la crisis de la representación política: “el representante popular ha sido desplazado por los grupos de presión”. Concluye su profunda disertación señalando que “debe fortalecerse la representación popular, reintroducirse la democracia institucional y democratizarse a la administración para que llegue al pueblo”.

El sistema político mexicano no escapa a la crisis mundial apuntada por Burdeau. La falta de partidos políticos maduros y de un Congreso fuerte; la ausencia de controles políticos, porque los sistemas están fundidos (el partido mayoritario y el gobierno), son de las deficiencias más graves que afectan al sistema republicano democrático nacional. México debe afrontar el riesgo de la participación política de otros grupos si es que quiere transitar por la vía institucional a otros estadios de desarrollo. Así lo reconoce el propio presidente de la República, y con base en ello ha propuesto a la nación una reforma política con tales objetivos.

La salud de la administración pública federal precisa, hemos señalado, de un Legislativo fuerte que vigile, controle y sancione los actos de los funcionarios: ya la sabiduría de Montesquieu decía que el hombre investido de poder tiende por naturaleza a abusar de él; que para que ello no sucediese era preciso dividir el poder entre los diferentes órganos gubernamentales a fin de lograr un *equilibrio* entre ellos. México requiere de un Legislativo fuerte que ejerza controles políticos y financieros sobre la administración, que constituya un contrapeso al Ejecutivo; que sea un medio de conversión de las necesidades populares en demandas nacionales, y la administración el “brazo ejecutor” del gobierno. Nada más sano y positivo para México, para sus sistemas político y administrativo, que el fortalecimiento del régimen democrático republicano de derecho que postula la Constitución Política.

México debe evitar a toda costa el grave riesgo de la fusión de los poderes político, económico y administrativo, porque ello conduciría al absolutismo y quebrantaría la histórica lucha del pueblo mexicano por constituir un régimen democrático republicano. El sistema político nacional debe traducir las demandas y aspiraciones nacionales en requerimientos concretos para la administración, a fin de que los programas gubernamentales respondan a la realidad histórica y tiendan a satisfacer necesidades concretas y no sean simplemente el producto de la lucubración técnica desde un escritorio o gabinete.

Transitar por la vida democrática y republicana a la institucionalización política del Estado es un reto que demanda un alto nivel cultural y político de un pueblo. México, país joven, en pleno proceso de formación, ha encontrado una fórmula, si se quiere con muchas deficiencias, pero que ha acreditado y garantizado estabilidad política. Somos un país de enormes carencias sociales, educativas, económicas, y a pesar de ello el Estado mexicano ha sido capaz de evolucionar dentro de un régimen que concede amplios márgenes de libertad y respeto a la ciudadanía. El reto actual que se presenta al Estado mexicano es la decisión de abrir amplios cauces para el fortalecimiento del sistema democrático, permitiendo una mejor integración de las cámaras del Congreso al través de corrientes de opinión que, aunque contrarias al régimen, contribuyan a la salud del sistema político nacional.

López Portillo señala que:

ha sido la democracia la que ha procurado legitimar la lucha de los contrarios, (las) luchas de parcialidades en todos los tiempos y en todos los grupos (que) ha habido. Legitimar la lucha de los contrarios, legitimar el respeto a la disidencia, es característica exclusiva del sistema —para mí el más noble— que ha descubierto la inteligencia humana: la democracia, fundada en el respeto recíproco, en la concepción de que todos los hombres son dignos y merecen el respeto que nadie puede afirmar para sí frente a los demás sin darles el mismo derecho ni pretender la verdad absoluta o tomar decisiones sin que quien las tome esté dispuesto a cumplirlas. Esto es la esencia de la democracia.²⁹

La reforma política del actual régimen presidencial ha planteado como objetivo la participación de otras corrientes políticas en la próxima legislatura, lo cual quiera ser el principio del fortalecimiento del Congreso frente al Poder Ejecutivo, a fin de lograr un mayor equilibrio entre ambos órganos gubernamentales. Asimismo, como veremos posteriormente, se han fortalecido las atribuciones del Congreso en materia de contabilidad y control presupuestal, que permitirán al órgano legislativo tener una mayor injerencia y control en aspectos fundamentales del funcionamiento económico del Ejecutivo Federal. José López Portillo destaca la importancia de la separación de los órganos y funciones gubernamentales al señalar lo siguiente:

El razonamiento es sencillo: unos deben dictar las leyes, otros deben ejecutarlas y otros más juzgarán su vigencia; la suma de funcio-

²⁹ Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales: *El pensamiento político de José López Portillo*, Partido Revolucionario Institucional, México, 1979, p. 381.

nes las deforma, las confunde. La única manera de que quien dicte la ley a ella quede sujeto, es separar a quien la dicta de quien la ejecuta y del que juzga.³⁰

Paralelamente a la reforma política, se ha planteado una reforma administrativa que procura una organización más racional y eficiente de la administración pública, según veremos más adelante. Pues bien, este es el reto del gobierno mexicano: por la vía institucional, por el difícil camino de la legalidad, la libertad y la educación, acceder a una auténtica vida democrática y republicana, a un país más justo que erradique los contrastes intolerables que aún se dan entre los distintos sectores de la población y que irritan incluso al espíritu más indolente.

VI. EL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Aun cuando el análisis de la organización y funcionamiento de la administración pública es precisamente la materia de los siguientes capítulos, resulta conveniente destacar, previamente, la ubicación del órgano administrativo gubernamental dentro de la estructura constitucional del Ejecutivo mexicano, para poder apreciar, de esta manera, la articulación necesaria que debe darse entre los tres temas que venimos analizando: *presidencialismo*, *Poder Ejecutivo* y *administración pública*.

Hemos referido las características del sistema presidencial que rige la organización del órgano Ejecutivo —“Poder” Ejecutivo—. Ha sido señalado que el Poder Ejecutivo es unitario y unipersonal en la medida que su depositario y único responsable es el presidente de la República; en este sentido constitucional de responsabilidad política podemos afirmar que presidente de la República y Poder Ejecutivo son la misma cosa. El que se deposite el Poder Ejecutivo en un solo individuo tiene su razón en virtud de la naturaleza de la función que ejerce, ya que la ejecución de la ley debe ser rápida y enérgica y debe existir unidad en la decisión, acción y mando, y en tal sentido un solo individuo es quien debe imprimir unidad y coherencia a la marcha del gobierno.

Ahora bien, el que se deposite la responsabilidad política y jurídica del Ejecutivo en un solo individuo, no excluye que el presidente de la República se auxilie, para el ejercicio de sus funciones de una serie cada vez más importante de organismos y entidades públicas, ubicadas dentro de la organización del Poder Ejecutivo. El artículo 90 constitucional faculta al presidente de la República a contar con secretarios que lo auxilien en el

³⁰ *Idem*, p. 43.

ejercicio de sus funciones administrativas. La propia Constitución hace referencia a otro tipo de funcionarios auxiliares del presidente, los jefes de departamentos administrativos (artículos 92 y 93).

Pues bien, estos funcionarios son los titulares de los importantes órganos administrativos que, junto con otras entidades gubernamentales (según veremos en los siguientes capítulos), forman la administración pública federal; ellos no son corresponsables con el presidente del ejercicio del Poder Ejecutivo, ya que sus actos se estiman estrictamente como actos del titular del Ejecutivo: “Los actos de los secretarios —señala Tena Ramírez— son en derecho actos del presidente”.³¹

De los niveles en que se desagrega la administración pública, a nuestro campo corresponde analizar el ámbito o nivel federal y ya hemos señalado con anterioridad que se trata de un órgano administrativo ubicado jurídicamente dentro del llamado Poder Ejecutivo Federal. La pregunta ahora es la siguiente: ¿podemos identificar como la misma cosa al Ejecutivo Federal y a la administración pública?; o bien, ¿el Ejecutivo excede a los límites de la administración pública? Planteado en otros términos ¿el Ejecutivo Federal se integra exclusivamente por los órganos y entidades de la administración pública o cuenta, además, con otro tipo de órganos que no pertenecen a la administración pública, pero que sí forman parte del Ejecutivo?

En nuestro concepto, la administración pública federal no integra todo el Poder Ejecutivo Federal; el presidente de la República cuenta con otro tipo de órganos que en nuestra opinión no son típicamente administrativos, ya que ejercen funciones de naturaleza jurisdiccional: tribunales fiscales, administrativos y laborales, que gozan de autonomía respecto de las dependencias de la administración pública.

Para la utilidad que representará para el desarrollo de ulteriores temas, tenemos especial interés en destacar dos cuestiones importantes: primero, que de conformidad con lo establecido por el artículo 90 constitucional, las secretarías de Estado deben ser creadas por medio de una ley del Congreso; y segundo, que existen básicamente dos tipos de órganos administrativos centrales; las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, que presentan algunas características diferenciales que también analizaremos en seguida.

No obstante la existencia de ciertos antecedentes, como la Constitución de Apatzingán y las constituciones centralistas que establecieran a nivel constitucional las secretarías, las constituciones vigentes del México independiente establecen el principio de que la Constitución sólo debe sentar la base para la creación de las secretarías, pero su establecimiento concreto (en cuanto al número y funciones) debe ser materia de una ley del Con-

³¹ *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 412.

greso (artículo 117 de la Constitución de 1824; artículo 86 de la Constitución de 1857 y artículo 90 de la Constitución de 1917). A pesar de esta sana tradición jurídica del constitucionalismo mexicano, en el Constituyente de 1916 se propuso la creación de las secretarías de Estado y departamentos administrativos a nivel constitucional, a lo cual se opuso el ilustre diputado Paulino Machorro, argumentando sólidamente en contra de esta postura. Por su importancia y claridad para la comprensión del punto que analizamos, citamos el voto particular de Machorro al respecto:

El subscripto, de acuerdo con el dictamen de la mayoría de la Comisión, por contener la expresión de las ideas cuya práctica hará estable al Gobierno en nuestro país desde el punto de vista político, ha tenido la pena de discrepar de la opinión de dicha mayoría en el punto relativo a secretarías de Estado y departamentos administrativos; aunque esto no en cuanto al fondo, sino simplemente en cuanto a la forma de presentar el proyecto relativo, porque el subscripto opina que no debe ser un proyecto constitucional el que determine el número y denominación de las secretarías y departamentos.

Seguramente, como satisfacción a una necesidad política, será suprimida la Secretaría de Justicia y la de Instrucción pasará de Secretaría de Estado a Departamento Administrativo, por no justificarse su carácter legal de institución general, que en realidad no tiene. Otros ramos, como correos y telégrafos, la salubridad general y algún otro, tal vez exijan ser desligados de la política, haciendo a su personal directivo independiente de las secretarías de Estado; pero ha parecido más conveniente dejar todo esto a una nueva Ley Orgánica, la cual, por la facilidad relativa a su expedición y, en su caso, de modificación, es más adaptable a las necesidades públicas en un momento dado. Además, tratándose de una nueva organización de los órganos del Poder Ejecutivo y siendo admisible que la práctica haga cambiar las ideas que ahora se tuvieran sobre dicha organización, no es prudente hacer constitucional una división del trabajo que, por su naturaleza misma, no puede ser definitiva. La constitución sólo debe fijar los lineamientos generales.³²

Se deduce de los comentarios anteriores que la naturaleza cambiante de la organización administrativa gubernamental requiere por lo mismo de gran flexibilidad y en tal sentido no es recomendable su establecimiento a nivel constitucional debido al procedimiento dificultado para reformar la norma fundamental. En el régimen del presidente Miguel Alemán se estableció en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 el

³² *Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917)*, op. cit., p. 348.

simple listado de las dependencias y sus atribuciones globales, dejando a una disposición secundaria, reglamentaria de la misma (Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 2 de enero de 1947), el señalamiento específico de las funciones correspondientes a cada secretaría y departamento, lo cual otorgaba enorme flexibilidad al propio presidente, para realizar cambios administrativos, vía su facultad reglamentaria. Paralelamente a los dispositivos mencionados, el presidente Alemán emitió un acuerdo publicado en enero de 1947 para regular los cambios de unidades administrativas entre las dependencias de la administración.

En la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se respeta el principio de establecer por medio de una Ley del Congreso el número de secretarías, así como las funciones correspondientes, según veremos en el siguiente capítulo.

Por último, analizaremos las principales diferencias que existen, según la doctrina administrativa, entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Como se sabe, los departamentos administrativos son una creación del Constituyente de Querétaro (concretamente de la Comisión Dictaminadora, ya que el proyecto original de Carranza no los contenía), y tienen por objeto desempeñar funciones administrativas de carácter técnico. No obstante haber claras evidencias sobre la aprobación del proyecto de creación de departamentos administrativos (incluso en otros artículos constitucionales), se piensa que por descuido, cansancio o tedio a la hora en que el secretario de la Comisión dio lectura al artículo 90, el Constituyente lo aprobó sin darse cuenta de la omisión, en ese artículo, de los departamentos administrativos.

En la 45a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 10 de enero de 1917, la Segunda Comisión de Constitución presentó el siguiente dictamen sobre el artículo 90 en el cual se precisaba la naturaleza de los departamentos administrativos propuestos:

Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulgada una ley, etcétera, o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito Federal y Territorios.

De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente

políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el más alto personal de los servicios públicos, que no escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades.

Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la Comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857, a saber: ser el nombramiento y remoción exclusivos del presidente de la República, como simples secretarios que ellos son; refrenda todo acuerdo, decreto, etc., que expida el presidente de la República y los cuales no serán obedecidos sin la firma del secretario respectivo; tener ciertas cualidades que presenten analogía con las exigidas al presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, etc.

Ya en dictamen anterior, al tratarse del Poder Legislativo, se presentó a la consideración del Congreso el artículo 93, que establece la obligación expresa de los secretarios de Estado, de presentarse a la Cámara a informar cuando fueren llamados por este caso, que en la Constitución de 1857 había quedado sin una aclaración expresa y que contiene la satisfacción de una verdadera necesidad en el sistema de las relaciones de las Cámaras con el Ejecutivo.

Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán “departamentos administrativos” cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico.³³

³³ *Idem*, pp. 345 y 346.

Con apoyo en el dictamen anterior la doctrina administrativa ha establecido las principales diferencias entre estos dos tipos de órganos gubernamentales —secretarías y departamentos—, las cuales consignaremos a continuación en forma sintética.

Los departamentos administrativos fueron creados para ejercer exclusivamente funciones técnicas, administrativas, a diferencia de las secretarías de Estado que despachan, además, asuntos de carácter político. Tena Ramírez objeta esta diferenciación argumentando lo siguiente:

Porque el dictamen de la Comisión (sobre la creación de Departamentos Administrativos) quedó insubsistente, no es necesario que la ley encomiende a los departamentos administrativos funciones meramente administrativas de centralización de servicios públicos, como lo proponía aquel dictamen. Nada hay que pugne en nuestra Constitución con la centralización de servicios públicos en determinados órganos del Estado, más bien sería difícil hallar base constitucional para justificar la descentralización autónoma de aquellos servicios públicos que por su naturaleza incumben al Estado. Y al crear un órgano que centralice ciertos servicios, la ley no tiene obligación constitucional de que en su obra prevalezca un criterio estrictamente técnico, como lo querían los autores del insubsistente dictamen.⁸⁴

Los jefes de Departamento no forman parte del gabinete presidencial —“consejo de ministros”— ni son considerados altos funcionarios para efectos del fuero y el juicio de responsabilidad.

Los jefes de Departamento no están obligados a refrendar los actos del presidente; originalmente tampoco debían ocurrir a informar al Congreso, pero en virtud de una reciente reforma al artículo 93 constitucional, también dichos funcionarios están obligados a ocurrir al Congreso cuando se les llame.

Por último cabe señalar que la Constitución no establece requisitos para ser jefe de Departamento, a diferencia de los secretarios de Estado.

Las anteriores son algunas de las diferencias que teóricamente existen entre ambos tipos de órganos. En la práctica, *de hecho*, ambos órganos tienen igual rango y realizan funciones de todo tipo. Tenemos el caso del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien tiene un alto rango político y ejerce funciones de naturaleza dual: políticas y administrativas; está dotado de un gran presupuesto; firma y avala los actos legislativos del presidente y es invitado a asistir a las reuniones de gabinete. Lo mismo sucede con el recién creado Departamento de Pesca.

Como puede desprenderse de lo anterior, no existe de hecho diferen-

⁸⁴ *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 425.

cia real entre los dos tipos de órganos administrativos, ambos son creados por el mismo instrumento jurídico: una ley del Congreso; tampoco en derecho puede apoyarse alguna diferencia jerárquica, ya que el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala expresamente que las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango.

Quizás sea conveniente un comentario último en relación con el rango de los funcionarios de la administración. Dentro del sistema jurídico mexicano no se establecen diferencias de rango como en otros sistemas; ni se establece en favor de alguno la prerrogativa de sustituir al presidente por ausencias o faltas —absolutas o temporales—; es el Congreso el que designa al presidente interino o sustituto, según el caso. No obstante en la práctica normalmente el secretario de Gobernación es quien ejerce mayor influencia dentro del gabinete presidencial. Por otro lado, para cuestiones políticas y protocolarias, en gran medida se sigue el orden establecido por la Ley Orgánica de la Administración.

Algunos sistemas admiten la existencia de “ministros sin cartera”, es decir, de funcionarios con rango de secretario o ministro que no están al frente de alguna dependencia. La antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 (artículo segundo) facultaba al presidente de la República para designar “hasta dos secretarios de Estado sin cartera”.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Asamblea general de notables: *Documentos relativos a la misión política encomendada a la Asamblea General de Notables, que dio por resultado la adopción del sistema monárquico en México*, Imprenta Literaria, México, 1864.
- Burdeau, Georges: *Crisis de la democracia política*, conferencia inédita impartida en el Centro Interamericano de Estudios sobre Seguridad Social a invitación del gobierno mexicano, México, D. F., junio de 1977.
- Burgoa, Ignacio: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973.
- Cámara de Diputados: *Diario de los debates del Congreso Constituyente (1961-1917)*, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922.
- Carpizo, Jorge: *El presidencialismo mexicano*, Editorial Siglo XXI, México, 1978.
- Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Reestructuración del Senado: *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, Cámara de Diputados, México, 1974.
- : *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*, Cámara de Diputados, México, 1974.
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales: *El pensamiento político de José López Portillo*, edición del Partido Revolucionario Institucional, México, 1979.
- Tena Ramírez, Felipe: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1964.
- : *Leyes fundamentales de México, 1800-1976*, séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1976.