

2. DERECHO CONSTITUCIONAL

III. Los partidos políticos	142
IV. Sistema presidencial de gobierno	148
V. Organización y funcionamiento del poder ejecutivo	155

No podemos exponer ahora la historia de las relaciones entre el Estado y la Iglesia en México, por tanto, sólo haremos resaltar como ejemplos algunos episodios: durante la intervención norteamericana en 1847, la Iglesia se dedicó a tratar de derrocar al gobierno; el papa Pío IX declaró sin valor a la Constitución de 1857, y el clero mexicano costeó la rebelión contra dicha Constitución; la Iglesia católica apoyó la intervención francesa que impuso el imperio de Maximiliano de Habsburgo; ayudó al derrocamiento del presidente Madero y apoyó al usurpador Huerta.

A partir de 1859, el presidente Juárez expidió ocho normas que han recibido el nombre de *Leyes de Reforma*, y entre algunas de sus principales disposiciones se encuentran: la separación del Estado y de la Iglesia, la nacionalización de los bienes del clero, la libertad de cultos y la secularización de los actos relacionados con la vida civil de las personas. Estos principios se elevaron a rango constitucional en 1873.

En la Constitución de 1917 se superó el principio de la separación del Estado y de las iglesias para configurarse la plena supremacía del primero sobre las segundas, conforme lo dispone el artículo 130 constitucional. Algunos de los postulados de dicho precepto son:

El Congreso federal no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo alguna religión; todos los actos del estado civil de las personas son exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades civiles; no se reconoce ninguna personalidad a las iglesias; los ministros de los cultos se consideran como profesionistas y deberán ser mexicanos por nacimiento; los ministros de los cultos no podrán intervenir en política, ni criticar en reuniones públicas o privadas las leyes fundamentales o a las autoridades y funcionarios; no tienen voto activo ni pasivo ni derecho para asociarse con fines políticos; a los estudios destinados a la enseñanza profesional de los ministros no se les podrá otorgar validez oficial; las publicaciones de carácter confesional no podrán comentar asuntos políticos nacionales; está prohibida la formación de agrupaciones políticas cuyo título contenga alguna palabra o indicación de carácter religioso, y, en los templos no se puede realizar ninguna reunión de carácter político.³⁴

III. LOS PARTIDOS POLITICOS

1. SU "CONSTITUCIONALIZACION"

La ley electoral del 19 de diciembre de 1911, por primera vez en México, otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos. La Constitución de 1917 no contenía ninguna mención a ellos, aunque sí presupuso su existencia en el artículo 9 donde garantizó el derecho a la libre asociación o reunión, estableciendo que solamente: "los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país". El artículo 35, que señala las prerrogativas del

³⁴ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, obra citada, pp. 256-269.

ciudadano, en su fracción III indica que una de ellas es: "Asociarse para tratar los asuntos políticos del país". Así, resulta claro que nuestra carta magna sí previó la posibilidad de la existencia de partidos políticos, aunque, siguiendo la tendencia constitucional entonces imperante, no se refirió expresamente a ellos.

En el año de 1963, el vocablo "partido político" se introduce en la Constitución como consecuencia de la implantación del sistema de diputados de partido a que hemos hecho alusión. También en 1963 se reformó el artículo 63, a fin de señalar responsabilidad a los "partidos políticos" que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que no se presenten a ocupar el cargo sus miembros que resulten electos.

En diciembre de 1977, simultáneamente con las reformas que modificaron el sistema representativo, se "constitucionalizó" a los partidos políticos, agregándole cinco párrafos al artículo 41 constitucional.

El párrafo segundo de ese artículo, y primero que se ocupa de los partidos políticos, quedó redactado en la forma siguiente: "Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral."

La categoría de entidades de interés público otorgada a los partidos, los equipara a los sindicatos y a los ejidos; es decir, el estado adquiere la obligación de garantizarles las condiciones para su desarrollo, así como la de propiciar y suministrar los elementos mínimos para su acción,³⁵ asegurándoles vida y concurrencia dentro del proceso político del país. Dicha expresión no tendría mayor significado y sería sólo una más, si no se la hubiera relacionado con el derecho al uso de los medios de comunicación masiva, y el aseguramiento de los elementos necesarios para poder subsistir.

En el tercer párrafo del artículo 41 al definir a los partidos políticos, se expresa:

. . . tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En la definición, las actividades que deben realizar los partidos en busca de sus objetivos, no se circunscriben a las épocas de elección, sino que deben ser constantes, ya que han de promover la participación del pueblo en la vida democrática, para lo cual se necesita educación cívica; por lo mismo, los partidos tienen la obligación de procurarla.

Los tres siguientes párrafos *garantizan* a los partidos políticos: usar en forma permanente los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establece la ley; contar, en forma equitativa, durante los procesos electorales federales, con elementos económicos mínimos para realizar las

³⁵ *Reforma Política III*, obra citada, p. 265.

actividades correspondientes a la obtención del sufragio popular; y, participar, sin necesidad de nuevo registro, en las elecciones estatales y municipales.³⁶

2. SU REGLAMENTACION

En congruencia con las reformas constitucionales de 1977 se expidió una nueva ley reglamentaria, misma que fue publicada el 30 de diciembre de ese año y que se denomina Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. En dicha ley se precisan las cuestiones relativas a los partidos políticos. Veamos algunos de sus aspectos.

Un partido político debe satisfacer una serie de requisitos, a saber: a) Contar con un número de afiliados no inferior a 65 000; b) Que ellos se encuentren cuando menos en la mitad de las entidades federativas con un mínimo de 3000 afiliados en cada una, o tener cuando menos 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales; c) Haber efectuado en cada una de las entidades federativas o en cada uno de los distritos uninominales donde se encuentren los afiliados que debe tener, una asamblea en presencia de uno de los funcionarios que señala la ley, y d) Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva.

El registro a los partidos podrá ser definitivo o condicionado al resultado de las elecciones. En este último caso, el partido, para obtener su registro definitivo, deberá haber logrado cuando menos el 1.5% del total de la votación nacional, y si no lo obtiene perderá los derechos y prerrogativas que señala la ley.

Los derechos de los partidos políticos son: a) Postular candidatos a las elecciones federales; b) Sólo los que tienen registro definitivo, participar en las elecciones estatales y municipales; c) Formar parte de los organismos electorales, y d) Nombrar representantes ante las mesas directivas de las casillas.

Las prerrogativas de los partidos políticos son: a) Tener acceso permanente a la radio y a la televisión; b) Contar con los medios adecuados para sus tareas editoriales; c) Disponer en forma equitativa, durante los procesos electorales, de un mínimo de elementos destinados a la obtención del voto popular; d) Gozar de exención de impuestos y derechos, y e) Tener las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

La ley precisa los términos de estas prerrogativas, y es la Comisión Federal Electoral la que determina las modalidades, formas y requisitos que deberán satisfacerse para el ejercicio de las mismas.

Las obligaciones de los partidos políticos son: a) Mantener, en las entidades federativas o distritos electorales, el mínimo de afiliados que se necesitan para su constitución y registro; b) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tenga registrados; c) Respetar sus normas de afiliación, observar las disposiciones de sus estatutos para la postulación de candidatos y mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección; d) Tener un domicilio social

³⁶ Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", en *Anuario Jurídico VI*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, pp. 50-58.

para sus órganos directivos; e) Editar una publicación periódica mensual de divulgación, y otra trimestral de carácter teórico; f) Contar con un centro de formación política; g) Registrar listas regionales completas de candidatos a diputados según el principio de representación proporcional, y h) Comunicar a la Comisión Federal Electoral cualquier modificación a sus estatutos, declaración de principios y programa de acción, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que la efectúen.

Los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales pueden confederarse, aliarse o unirse.

Un partido político pierde su registro por las siguientes causas:³⁷ a) Por no haber obtenido en tres elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional; b) Por haber dejado de satisfacer alguno de los requisitos necesarios para obtener el registro; c) Por incumplir las obligaciones que le indica la ley; d) Por la declaración de disolución que realicen sus miembros de acuerdo con lo establecido en los estatutos, y e) Por haberse fusionado con otro partido político.

3. SU REALIDAD

A partir de 1955 y hasta 1978, el sistema de partidos políticos en México, contó principalmente con cuatro partidos nacionales registrados. Digamos algo de ellos en el orden cronológico de su fundación.

El PRI. El 4 de marzo de 1929 se constituyó el PNR, antecedente del PRI, que más que un partido fue una federación de partidos locales, fuerzas y grupos políticos que aceptaron las órdenes de un comité ejecutivo nacional.

El PRI ha tenido larga evolución; entre algunos de sus principales momentos se pueden señalar: en 1933, en su segunda convención se determinó que la célula del partido era el individuo y no el club o la organización política, y que los órganos del partido eran solamente el Comité Directivo Nacional, el Comité Directivo de Estado o Territorio y el Comité Municipal; el 30 de marzo de 1938 cambió su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y esta modificación implicó una reforma en su estructura; se incluyó a la mayoría organizada de los sectores obrero, campesino y medio, y con ellos y el militar se formaron los cuatro sectores que lo constituyeron; las organizaciones obreras y campesinas conservaban su autonomía, pero los cuatro sectores se comprometían a que todo acto político-electoral lo realizarían a través del partido; el 10 de diciembre de 1940 se suprimió el sector militar; en 1943 se creó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) para comprender a los grupos del sector medio; el 21 de enero de 1946, el PRM cambió de nombre a PRI y comenzó a adquirir especial relieve el sector popular.³⁷

En 1977, el PRI consideraba que contaba con 13 500 000 miembros.³⁸

El PAN. El 16 de septiembre de 1939 se constituyó el PAN, y sus orígenes se

³⁷ López Moreno, Javier, obra citada, pp. 150-183.

³⁸ Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, Siglo veintiuno editores, México, 1979, p. 115.

encuentran en la sociedad denominada *La Base*, que se integraba por grupos secretos de católicos. El PAN nació como respuesta a la política de Cárdenas, y desde entonces se considera que tiene una ideología conservadora. Es el segundo partido en importancia por los resultados electorales y ha obtenido algunos triunfos importantes en diversas presidencias municipales.

El PPS. El 20 de junio de 1948 se creó el Partido Popular (PP) que estuvo completamente ligado a su fundador Vicente Lombardo Toledano; nació este partido con la idea de ser independiente del gobierno y con la de crear un frente revolucionario. En 1955, Lombardo Toledano propuso y logró que se aprobara que el partido fuera de clase obrera, basado en la filosofía marxista, y como consecuencia de ello en octubre de 1960 se le agregó al nombre del partido el de *Socialista* (PPS). A partir de 1958, ha postulado a la presidencia de la República al candidato del PRI.

El PARM. El 28 de febrero de 1954 se creó este partido por excombatientes de la revolución mexicana y personas cercanas al entonces presidente de la República. Sus postulados fueron los que originalmente sostuvo la revolución mexicana. Los dirigentes de este partido han manifestado que coinciden con la ideología del PRI, aunque discrepan de su línea táctica y estratégica; pero nunca han precisado en qué consisten esas discrepancias.³⁹ El PARM, también a partir de 1958, ha postulado a la presidencia de la República al candidato del PRI.

El resultado de las tres últimas elecciones nacionales con la participación de esos cuatro partidos, fue el siguiente:⁴⁰

	1970	1973	1976
PRI	83.57%	77.60%	84.86%
PAN	14.20%	16.52%	8.98%
PPS	1.40%	3.83%	3.19%
PARM	0.83%	2.05%	2.67%

En mayo de 1978, se otorgó registro condicionado a tres partidos políticos: Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Demócrata Mexicano (PDM), y Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

El PCM fue fundado el 24 de noviembre de 1919, por tanto, es el más antiguo de los existentes. Su historia se ha caracterizado por la formación de organizaciones obreras y campesinas, y por una serie ininterrumpida de rupturas internas. A fines de 1945, el partido solicitó su registro, mismo que obtuvo en mayo de 1946 y que perdió en junio de 1951 como consecuencia de una reforma a la ley electoral. Ha intervenido en los principales movimientos ocurridos en el país en los últimos años —ferrocarrilero, magisterial, médico y estudiantil— y a partir de

³⁹ López Moreno, Javier, obra citada, p. 210.

⁴⁰ Medina, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*. Gaceta informativa de la comisión federal electoral, México, 1978, pp. 36, 40-41.

1973 sostiene su independencia frente al movimiento comunista internacional, ya que afirma que en cada Estado el partido debe diseñar sus estrategias de acuerdo con las peculiares circunstancias de ese país.⁴¹

Se calcula que el PCM pueda tener aproximadamente 120,000 afiliados.⁴²

El PDM tiene sus antecedentes en la mencionada *La Base* y más cercanamente en la Unión Nacional Sinarquista; esto último, aunque lo estuvo negando el partido, sale a flote cuando se comparan sus postulados ideológicos y se ve el origen de sus cuadros humanos. El propio PDM manifiesta que empezó su formación como una consecuencia de la apertura democrática del presidente Echeverría, que en 1972 se comenzaron a efectuar las primeras asambleas constitutivas, y que los días 14 y 15 de junio de 1975 se realizó su asamblea nacional de esa índole.

Para 1978, se calculaba que el PDM contaba con 170,000 afiliados.

El PST tiene su antecedente en la creación del Comité Nacional de Auscultación y Coordinación (CNAC), en noviembre de 1971, fundado por distinguidos intelectuales y dirigentes políticos y sindicales. Dicho Comité sufrió varias separaciones, y una de éstas la encabezó Rafael Aguilar Talamantes; este grupo después de haber realizado una serie de actividades políticas, celebró la asamblea constituyente del partido el 1o. de mayo de 1975. El PST sostiene tesis de izquierda pero dentro del contexto mexicano, de acuerdo con nuestra propia historia e instituciones y no con modelos ajenos.

Así, en las elecciones nacionales realizadas en 1979, para elegir diputados federales, contendieron los siete partidos a los que hemos hecho mención dentro del marco de nuestro reformado sistema representativo que hemos presentado en síntesis. El resultado de esas elecciones fue el siguiente:⁴³

VOTACION GENERAL

MAYORIA RELATIVA

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	1,471,417	10.59
PRI	9,515,173	68.51
PPS	354,072	2.55
PARM	249,106	1.79
PDM	283,232	2.04
PCM	675,677	4.87
PST	280,576	2.02
Otros	9,496	0.07
Anulados	1,049,767	7.56
Totales	13,888,513	100.00

⁴¹ Rodríguez Araujo, Octavio, obra citada, p. 99.

⁴² Carrillo Prieto, Ignacio, *Reformas electorales y reforma política*. Trabajo inédito. México, 1980, p. 35.

⁴³ *Diario Oficial de la Federación* del 31 de agosto de 1979, pp. 32-33.

REPRESENTACION PROPORCIONAL

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	1,525,111	11.06
PRI	9,418,178	68.35
PPS	389,590	2.82
PARM	298,184	2.16
PDM	293,495	2.13
PCM	703,038	5.10
PST	311,556	2.26
Anulados	839,778	6.09
Totales	13,778,930	100.00

Esta es la realidad del sistema de partidos en México y de la fuerza electoral que cada uno de ellos tiene actualmente. En los últimos años México configuró el sistema de un partido predominante; sin embargo, parece ser que empiezan a fortalecerse otros partidos, y que esta situación puede cambiar algo en el futuro próximo. ¿Cambiará?, ¿cómo cambiará?

IV. SISTEMA PRESIDENCIAL DE GOBIERNO

1. FUENTES

El sistema presidencial de gobierno es un principio originario de la Constitución norteamericana de 1787, y por eso se le considera como el puro o clásico.

El sistema presidencial se estableció por primera vez en México en la Constitución federal de 1824. Las fuentes que sirvieron de base al Congreso Constituyente de aquel año, para la configuración del sistema, fueron la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española de Cádiz de 1812; de la primera se tomaron los principios fundamentales y, de la segunda, algunos elementos como el refrendo ministerial, las relaciones del ejecutivo con el Congreso, y varias de las facultades concedidas al presidente de la República.

La estructura del sistema presidencial establecido en la Constitución de 1824 se ha conservado, aunque con diversas modificaciones, en el constitucionalismo mexicano. El actual sistema presidencial tiene características que le son muy propias, sin embargo, en cuanto a las normas fundamentales que estructuran al sistema, hay múltiples coincidencias entre la Constitución de 1824 y la de 1917.

2. CARACTERISTICAS

Las notas características del sistema presidencial puro son las siguientes:

- a) El presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente de la República es electo por el pueblo.
- c) El presidente de la República nombra y remueve libremente a sus secretarios de Estado.

- d) El presidente y sus secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) El presidente y sus secretarios de Estado no pueden ser al mismo tiempo miembros del Congreso.
- f) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.
- g) El presidente no puede disolver el Congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado; si el Congreso diera un voto de censura al presidente, esto no lo obliga a renunciar.

Todas estas características las reúne el sistema presidencial mexicano, por lo que es válido clasificarlo como puro.

3. SUPUESTOS MATICES PARLAMENTARIOS

A pesar de que el sistema presidencial mexicano es puro, algunos autores⁴⁴ han pretendido encontrar en él ciertos matices parlamentarios, como los siguientes:

- a. El refrendo. Esta institución está prevista por el artículo 92 constitucional, que establece:

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 de la República 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.

Mucho se ha discutido en la doctrina sobre la función que cumple el refrendo en nuestro actual sistema presidencial. Tomando como base la facultad del presidente de la República para remover libremente a sus secretarios de Estado, se ha concluido que sólo cumple una función formal de carácter certificativo y, cuando más, una limitación moral para el presidente. Por la razón apuntada no puede considerarse que el refrendo constituya un matiz parlamentario.

- b. Los informes de los secretarios de Estado. El artículo 93 constitucional establece la obligación, para los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, así como la facultad de cualquiera de las Cámaras para citar a los mencionados funcionarios y directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley

⁴⁴ Entre otros, Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*. Ed. Porrúa, 17a. ed., México, 1980, pp. 252-255 (advierte que son de carácter formal); González Flores, Enrique, *Manual de derecho constitucional*, Textos Universitarios, México, 1965, pp. 149 y 150.

o un negocio relativo a sus respectivas carteras. En un sistema parlamentario los ministros del gabinete tienen también la obligación de rendir informes al parlamento, pero la consecuencia de dichos informes puede ser la emisión de un voto de censura para los ministros, lo que los coloca ante la obligación de renunciar. En el sistema presidencial mexicano los secretarios de Estado sólo son responsables políticamente ante el presidente de la República y no ante el Congreso, por lo que un voto de censura de éste no los obliga a renunciar.

c. El artículo 29 constitucional. Este artículo se refiere al régimen de suspensión de garantías individuales y a las facultades extraordinarias con que cuenta el presidente para legislar. De conformidad con este precepto, el presidente es el único facultado para solicitar al Congreso la suspensión de garantías, pero previamente debe tener el acuerdo del consejo de ministros, el que, en los términos de el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está integrado por los secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y el procurador general de la República, presidido por el propio titular del poder ejecutivo. Esta disposición tampoco constituye un matiz parlamentario, en razón de que el consejo de ministros no es responsable políticamente ante el Congreso por la actitud que adopte, pudiendo el presidente de la República remover libremente al funcionario que se niegue a aprobar la solicitud de suspensión.

d. El artículo 66 constitucional. Este artículo, en su segundo párrafo, faculta al presidente de la República para resolver sobre la fecha de clausura de las sesiones ordinarias del Congreso, cuando las dos Cámaras no hubiesen llegado a un acuerdo al respecto. Se ha pretendido que, con un criterio sutil, esta disposición equivaldría a la disolución del parlamento que el poder ejecutivo puede realizar en un sistema parlamentario; sin embargo, este no es el caso de la disposición citada, ya que el presidente, en funciones arbitrales, sólo decide sobre la fecha de terminación de un período de sesiones que constitucionalmente debe concluir, a más tardar, el 31 de diciembre. Si el presidente de la República disolviera al Congreso, este acto no podría considerarse más que como un golpe de Estado.

e. Los artículos 84 y 85 constitucionales. Estos artículos se refieren al modo de proveer al reemplazo del presidente de la República cuando éste falta. En el supuesto, compete al Congreso designar a quien debe reemplazarlo, queriéndose ver en este mecanismo un matiz parlamentario, ya que, en dicho sistema, el primer ministro es nombrado de acuerdo con la mayoría parlamentaria. Tal argumentación no repara en el hecho de que el individuo nombrado por el Congreso para cubrir la ausencia del presidente, no es responsable ante el Congreso que lo designó, lo que sí sucede en el sistema parlamentario.

f. El artículo 71 constitucional. Esta disposición otorga al presidente la facultad de iniciar leyes o decretos; como en el sistema presidencial norteamericano, que es el clásico, la Constitución no otorga esta facultad al presidente, se considera que dicho alejamiento impregna a la disposición mexicana de un matiz parlamentario. A este respecto hay que advertir que aunque teóricamente el presidente norteamericano no tiene esta facultad, sí la ejerce en la práctica a través del *congressman* o mediante el proyecto que anexa al informe anual que rinde al Congreso. La facultad de iniciativa del ejecutivo es una manifestación

más del sistema de coordinación de funciones, y tampoco constituye un matiz parlamentario.

4. RELACIONES RECÍPROCAS DE CONTROL ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Entre los órganos ejecutivo y legislativo existen controles políticos recíprocos que tiene la finalidad de impedir que uno solo de ellos monopolice el poder.

Los principales controles políticos que tiene el legislativo sobre el ejecutivo son los siguientes:

A. En materia hacendaria hay tres actos fundamentales para el poder ejecutivo que deben ser aprobados por el legislativo, ya sea por el Congreso de la Unión, o solamente por la Cámara de Diputados. Estos tres actos son: la Ley de Ingresos, el presupuesto de egresos y la cuenta pública.

a. La Ley de Ingresos. El artículo 74, fracción IV, de la Constitución vigente, establece que es una facultad exclusiva del presidente de la República la presentación del proyecto de Ley de Ingresos de la Federación, y su aprobación una facultad del Congreso de la Unión, en los términos de la fracción VII del artículo 73 constitucional, debiendo fungir como cámara de origen la de diputados. La Ley de Ingresos consiste en la enumeración de las materias sobre las cuales se pueden establecer impuestos, derechos y aprovechamientos, y otros ingresos necesarios para que la administración pública federal pueda prestar los servicios públicos. De esta suerte, el presidente de la República sólo podrá contar con los recursos económicos que le haya autorizado el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos; esta ley tiene una vigencia anual, razón por la que si se llega a omitir en ella una fuente impositiva o de obtención de recursos en general, ésta no podrá ser utilizada durante el año de vigencia de la ley.

b. El presupuesto de egresos. La presentación del presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, es también una facultad exclusiva del presidente de la República, en los términos del párrafo segundo, fracción IV, del artículo 74 constitucional, pero, a diferencia de la Ley de Ingresos, su aprobación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. El presupuesto de egresos es la relación de los gastos que anualmente se autorizan a los poderes federales, a las secretarías y departamentos de Estado, a los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, y las erogaciones por concepto de intereses y pago de la deuda pública. De esta forma, la Cámara de Diputados debe controlar anualmente los gastos de la administración pública. El presidente de la República sólo podrá gastar lo que la Cámara de Diputados le autorice, bien sea en el propio presupuesto de egresos o por una ley posterior; en este último supuesto la facultad de expedir la ley corresponde al Congreso de la Unión y no solamente la Cámara de Diputados.

c. La cuenta pública. El párrafo cuarto, fracción IV, del artículo 74 constitucional, establece que la revisión de la cuenta pública "tendrá por objeto conocer los resultados de 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." En otras palabras, a través de la cuenta pública el presidente de la República debe justificar, y la Cámara de Diputados verificar, que los gastos efectuados se hicieron conforme al presupuesto autorizado. La revisión de la cuenta pública es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la que tiene a su servicio un órgano específico, llamado Contaduría Mayor de Hacienda, que debe realizar un análisis técnico contable de la cuenta pública; con base en el dictamen rendido por la Contaduría Mayor de Hacienda decide la Cámara de Diputados. El quinto párrafo de la citada fracción IV del artículo 74 constitucional, dispone que en el caso de que: "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".

Desafortunadamente, el sistema político mexicano ha hecho que estas importantes facultades de control en materia hacendaria que tiene el poder legislativo se hayan transformado en meros formalismos.⁴⁵

B. En materia de nombramientos, el presidente de la República puede ejercer esta facultad libremente con respecto 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, así como a todos los demás empleados de la unión cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.⁴⁶ Esto implica que el Congreso federal puede dictar leyes en que se establezca un procedimiento distinto para el nombramiento y remoción de una serie de funcionarios federales importantes, sustrayendo esta facultad del control del ejecutivo o, por lo menos, limitándola al establecer ciertos requisitos para su designación.

Asimismo, el presidente de la República debe contar con la aprobación de la cámara de senadores para el nombramiento de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales;⁴⁷ coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales;⁴⁸ empleados superiores de hacienda⁴⁹ y ministros de la Suprema Corte de Justicia.⁵⁰ En relación al nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, deberá contar con la aprobación de la cámara de diputados.⁵¹

C. El presidente de la República tiene la facultad de celebrar tratados internacionales;⁵² pero debe contar con la aprobación de la Cámara de Senadores. El 6 de diciembre de 1977, se adicionó la fracción I del artículo 76 constitucional

⁴⁵ Véase, Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978, pp. 143-150.

⁴⁶ Artículo 89 constitucional, fracción II.

⁴⁷ *Idem*, fracción III.

⁴⁸ *Idem*, fracción IV.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Idem*, fracción XVIII.

⁵¹ *Idem*, fracción XVII.

⁵² *Idem*, fracción X.

a efecto de facultar al senado para “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso”. Aunque a lo anterior se le ha querido ver como una función de control del senado hacia el ejecutivo, esto no es así, pues para ello sería necesario que se establecieran las consecuencias del análisis realizado por el senado.

D. De acuerdo con la fracción XXX del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión está facultado para expedir todas las leyes que sean necesarias con objeto de hacer efectivas las facultades expresas concedidas al propio Congreso de la Unión en las 29 fracciones anteriores consignadas en dicho artículo y en otras disposiciones constitucionales. A la facultad consignada en la fracción XXX se le conoce con el nombre de “implícita” y no constituye una nueva y distinta facultad, sino que se trata de una facultad subordinada a una expresa. La facultad implícita puede tener, aunque en México no acontece así, una enorme importancia, pues a través de ella el Congreso podría dictar leyes para hacer efectivas facultades constitucionales, en tal forma que se limitaran o restringieran las facultades del poder ejecutivo.

E. El artículo 88 constitucional establece que el presidente de la República no puede ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente. Llegado el caso, esta facultad podría ser un arma muy importante del Congreso contra el poder ejecutivo, en la hipótesis de que el presidente hubiese aceptado ir a un cierto país y el Congreso no le diera el permiso.

F. La fracción V del artículo 74 constitucional faculta a la Cámara de Diputados para conocer de las acusaciones hechas a los funcionarios públicos de que habla la Constitución por la comisión de delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores, así como para desaforar a dichos funcionarios cuando sean acusados por la comisión de delitos del orden común. De acuerdo con el tercer párrafo del artículo 108 de la Constitución, el presidente de la República, durante su encargo, puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. Tratándose del titular del poder ejecutivo, aun cuando el delito cometido fuese grave del orden común, la Cámara de Diputados deberá acusarlo ante el senado como si se tratara de un delito oficial. Así, llegado el caso, el Congreso de la Unión tendría la posibilidad de destituir al presidente de la República.

Por su parte, las principales funciones del control que tiene el poder ejecutivo sobre el legislativo son las siguientes:

A. El artículo 72, inciso b, de la Constitución, faculta al presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley que le envíe el Congreso, disfrutando de un plazo de diez días hábiles para ejercer esta atribución. A esta facultad se le conoce con el nombre de veto. Vetado un proyecto de ley, éste tiene que regresar al Congreso para ser discutido nuevamente; para superar el veto es necesario un *quorum* de votación calificado, que es de las dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas Cámaras. Superar el veto del presidente es difícil en vista del *quorum* que se exige, y así el presidente de la

República puede paralizar diversas resoluciones del Congreso federal. El veto, en nuestro sistema, además de ser un control político del ejecutivo sobre el legislativo, tiene la finalidad de hacer corresponsable al presidente de la República en la emisión de una ley, darle la oportunidad para evitar la precipitación en el procedimiento legislativo y, con ello, impedir que se aprueben leyes inconstitucionales.

B. La fracción I del artículo 89 constitucional otorga tres distintas facultades al presidente de la República en relación con las atribuciones del Congreso de la Unión de aprobar las leyes, que son: promulgación de la ley, ejecución de la ley y facultad reglamentaria. A través de las dos primeras facultades el presidente de la República decide el momento de iniciación de la vigencia de una ley y la forma y procedimiento de su ejecución. A través de la facultad reglamentaria, que tiene como finalidad precisar el alcance de una ley, el titular del poder ejecutivo puede ir más allá de los marcos señalados en la propia ley. De esta forma la actividad principal del Congreso, que es la de legislar, queda en su momento culminante en manos del poder ejecutivo.

5. EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO

Las características de la vida moderna han propiciado el desarrollo de una tendencia prácticamente universal que se manifiesta en el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes u órganos del gobierno.

En México, es indiscutible que el presidente de la República constituye el centro del poder político del sistema, y que ejerce un marcado predominio sobre los órganos legislativo y judicial.

Ciertamente, el Constituyente de Querétaro plasmó en la ley fundamental el predominio del poder ejecutivo al investirlo con muchas y muy importantes facultades, pero, también, otorgó a los otros dos poderes las facultades necesarias para su control; ya hemos mencionado las principales funciones de control que el poder legislativo debe ejercer sobre el ejecutivo, sin embargo, las características particulares del sistema político de nuestro país han propiciado que dichos controles no operen efectivamente en la realidad. De esta forma el poder legislativo se ha debilitado, y, consecuentemente, el ejecutivo se ha fortalecido.

Además de la ausencia de un efectivo control legislativo, existen otras razones que explican el predominio del poder ejecutivo en México, entre otras podemos señalar las siguientes: La jefatura real que ejerce en el partido dominante; la forma de designación de los ministros de la Suprema Corte, que llega a producir compromisos políticos; la concentración de las más importantes facultades en materia económica y su intervención en la economía a través de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; la institucionalización del ejército; las facultades extraconstitucionales que ejerce; el control absoluto de la política internacional, etcétera.⁵³

⁵³ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 25-26.

V. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO

1. EL EJECUTIVO UNIPERSONAL

El artículo 80 constitucional establece que: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

En contraposición con el ejecutivo unipersonal o unitario ha habido y hay sistemas con un poder ejecutivo plural o colegiado. En México, solamente la Constitución de Apatzingán de 1814, estableció un ejecutivo colegiado; pero, a partir de la Constitución de 1824, siempre hemos tenido un ejecutivo unitario.

Si como dice el artículo 80 constitucional el poder ejecutivo se deposita en un solo individuo, que es el presidente de la República, esto quiere decir que los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo no forman parte de dicho poder, por lo que sólo pueden ser considerados como empleados de confianza del presidente.

2. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

En los términos del artículo 81 constitucional el presidente de la República es electo por el pueblo en forma directa. El sistema contrario, es decir, el indirecto, en el que el pueblo vota por electores y, a su vez, estos votan por el presidente, fue el establecido por la constitución de 1857. Fue hasta la Constitución de 1917 cuando se modificó el sistema.

Los requisitos para ser presidente de la República los establece el artículo 82 de la Constitución, y son los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección; III. Haber residido en el país todo el año anterior al día de la elección; IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección; VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República ni Gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

El requisito establecido en la fracción I, en su primera parte, excluye la posibilidad de que ocupen este cargo personas que hayan adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización; la *ratio juris* de esta exclusión consiste en evitar que el presidente pueda seguir intereses que no sean los de México. La segunda parte de la fracción que establece la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento de los padres, es un requisito novedoso de la Constitución de 1917

que trata de evitar que una persona extranjerizante alcance la presidencia; muy criticado ha sido este requisito al que se considera como excesivamente nacionalista. Se ha dicho que este requisito se estableció para que una persona con las características de José Ives Limantour no llegara a la presidencia de la República.

Respecto al requisito establecido en la fracción II, la Constitución supone que a la edad de 35 años existe ya un criterio maduro para poder afrontar el cargo. Este mismo requisito se exige para la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y es la edad máxima que llega a exigir la Constitución para ocupar un cargo.

El requisito establecido en la fracción III obedece a que la persona que va ocupar la presidencia de la República debe estar al tanto de la realidad del país y conocer los problemas nacionales. Este requisito no tiene ninguna excepción, como sí sucede respecto de los diputados y senadores por lo que hace a la vecindad.

La fracción IV no es más que una reiteración específica de lo dispuesto en el párrafo noveno del artículo 130, en el sentido de que los ministros de los cultos no poseen el derecho al voto ni activo ni pasivo. La razón es que dichas personas deben obediencia a poderes y a autoridades extranjeros.

Las fracciones V y VI contienen requisitos de carácter negativo, que persiguen que haya imparcialidad en las elecciones y que no se aproveche el cargo para ejercer algún género de presión o manipulación.

Las causas de incapacidad a las que se refiere la fracción VII, derivan del principio de no reelección, del que nos ocupamos adelante.

Los requisitos establecidos en el artículo 82 valen por igual para ocupar el cargo de presidente, aun en los casos de los interinos, provisionales y sustitutos, en virtud de que el texto constitucional no establece ninguna excepción.

El original artículo 82 contenía una fracción adicional, la VII, que establecía el requisito de: "No haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo"; fue suprimida en enero de 1927.

3. PRINCIPIO DE NO REELECCION

El principio de no reelección establecido en el artículo 83 de la Constitución es el resultado de un proceso histórico operado en nuestro país. La Constitución de 1857 permitió la reelección indefinida del presidente de la República. En el levantamiento de Díaz contra Lerdo de Tejada aquel tomó como bandera el principio de la no reelección, mismo que incorporó al plan de Tuxtepec. Ya estando Porfirio Díaz en la presidencia, el 5 de mayo de 1878 se reformó la Constitución para asentar este principio con la modalidad de la no reelección para el periodo inmediato. A través de las reformas de 1887 y 1890 Díaz consiguió perpetuarse en el poder. Madero asentó en el Plan de San Luis el postulado de la no reelección, y, el 28 de noviembre de 1911, se elevó nuevamente este principio a la Constitución.

La original Constitución de 1917, como era lógico, estableció el principio de

de la no reelección; pero, en enero de 1927 se reformó el artículo 83 en el sentido de la no reelección para el período inmediato y en forma absoluta después del segundo período. Con esta reforma se abrió la puerta para que Obregón ocupara nuevamente la presidencia de la República.

El asesinato de Obregón, que sucedió después de las elecciones presidenciales y antes de que éste fuera declarado presidente constitucional, salvó a México de lo que muy seguramente hubiera sido una segunda dictadura de estilo porfiriano. Este episodio propició la reforma de 29 de abril de 1933 por la que el artículo 83 tomó la forma que actualmente tiene: no reelección absoluta, aun tratándose de presidente interino, provisional o sustituto.

Algunos juristas mexicanos⁵⁴ han sostenido que el principio de la no reelección es antidemocrático porque limita la libertad del pueblo para reelegir a la persona que en su sentir puede seguir ocupando el cargo por sus características y patriotismo. Sin embargo, este principio representa una realidad histórica de nuestro país que no debemos olvidar y cumple el cometido de fortalecer un incipiente sistema democrático como el mexicano.⁵⁵

4. PERIODO PRESIDENCIAL

El ya citado artículo 83 constitucional establece que: "El presidente entrará a ejercer su cargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años". El original artículo 83 de la Constitución de 1917 estableció que el período presidencial sería de cuatro años; pero, en enero de 1928, se reformó el precepto para ampliar el período a dos años más. El argumento de la reforma consistió en que, siendo los procesos electorales momentos potenciales de agitación, éstos no debían ser tan cercanos en el tiempo.

El artículo 87 constitucional prevé que, al tomar posesión de su cargo, el presidente debe rendir ante el Congreso, o ante la Comisión Permanente, la protesta que en el mismo texto del artículo se establece. Teniendo el acto de protesta una naturaleza formal, no constitutiva, debe entenderse que el presidente asume el cargo desde el primer segundo del día 1o. de diciembre, aunque la protesta la rinda horas o incluso días después.

5. SUSTITUCION PRESIDENCIAL

Las constituciones mexicanas del siglo pasado establecieron diversos mecanismos para proveer a la sustitución del presidente cuando éste llegaba a faltar. Existió la vicepresidencia como un cargo autónomo (1824 y 1904); lo designaba el senado (1836 y 1843); lo designaba la Cámara de Diputados (1847); asumía la presidencia otro funcionario (el presidente de la Suprema Corte de Justicia en

⁵⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 444; Ortiz Ramírez, Serafín, *Derecho constitucional mexicano. Sus antecedentes históricos, las garantías individuales y el juicio de amparo*. Editorial Cultura, México, 1961, p. 440.

⁵⁵ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 59.

1857; el presidente del senado o de la Comisión Permanente en 1882; el secretario de Relaciones o Gobernación en 1896).

Algunos de estos sistemas fueron la causa de muchas crisis políticas que se sucedieron en nuestro país en el siglo pasado.

El sistema establecido en los artículos 84 y 85 de la Constitución vigente parte de la base de que no debe saberse de antemano quién es la persona que podría sustituir al presidente.

La Constitución distingue entre faltas absolutas y faltas temporales. Tratándose de faltas absolutas, el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores conjuntamente), constituido en colegio electoral, con un *quorum* de asistencia de las 2/3 partes del número total de miembros, en escrutinio secreto y mayoría absoluta de votos, nombrará:

a. Un presidente interino, si la falta ocurre en los dos primeros años del período; si la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, y, si al comenzar el período constitucional no se presentare el presidente electo.

En estos casos el Congreso de la Unión debe expedir, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, una convocatoria para la elección del presidente que deberá concluir el período. Entre la fecha de la convocatoria y la verificación de las elecciones deberá mediar un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

b. Un presidente sustituto, si la falta ocurre en los últimos cuatro años del período; el sustituto deberá concluir el período.

Si el Congreso se encontrara en receso, la Comisión Permanente deberá nombrar un presidente provisional y convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que éste nombre a un presidente interino o a un sustituto, según el caso.

Tratándose de faltas temporales, el Congreso o, en su caso, la Comisión Permanente, nombrará un presidente interino para que funcione durante el tiempo de la falta; si la falta fuese por más de treinta días y no estuviese reunido el Congreso, la Comisión Permanente deberá convocar a sesiones extraordinarias para que sea el propio Congreso quien resuelva sobre la licencia y nombre al presidente interino.

Hasta ahora, el procedimiento de sustitución ha operado con el nombramiento de presidente interino de Portes Gil, ya que Obregón no se presentó a ocupar el cargo por haber sido asesinado. Portes Gil convocó a elecciones y en ellas fue electo popularmente Pascual Ortiz Rubio; pero, en virtud de que este último presentó su renuncia antes de concluir el período, fue designado Abelardo L. Rodríguez como presidente sustituto.

6. SECRETARIAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos son empleados de confianza del presidente de la República, que éste nombra y remueve libremente. La institución de las secretarías de Estado es muy antigua, y en nuestro sistema aparece ya con don Miguel Hidalgo, y posteriormente en la Consti-

tución de Apatzingán; en cambio, los departamentos administrativos constituyen una novedad aportada por el Congreso Constituyente de 1916-1917.

Los departamentos administrativos están supuestos por la Constitución en su artículo 92, que, como antes se dijo, instituye la figura del referendo. En realidad, la referencia que este artículo hace a los departamentos administrativos se debe a un descuido del Congreso Constituyente. La Comisión de Constitución del Congreso presentó un proyecto de artículo 90 que contenía la enumeración de las secretarías de Estado, y al final indicaba la existencia de los departamentos administrativos; la exposición de motivos del proyecto establecía que los colaboradores del presidente de la República debían agruparse en dos clases distintas: las secretarías de Estado, para el despacho de los asuntos políticos y administrativos, y los departamentos administrativos, que sólo debían atender asuntos precisamente administrativos, sin tener nada que ver con los asuntos políticos. Sin embargo, el Congreso, que en definitiva se opuso a que se enumeraran las secretarías de Estado, no aprobó este proyecto sino el de Carranza, que para nada hacía mención de los departamentos administrativos. Al discutirse el proyecto de artículo 92, los constituyentes no se percataron de la mención que hacía de los departamentos administrativos, que debía haber sido suprimida en razón de no haberse aprobado el proyecto de artículo 90.

Hoy en día no puede afirmarse que la diferencia entre secretarías de Estado y departamentos administrativos radica en que las primeras despachan asuntos políticos y administrativos, y los segundos solamente asuntos administrativos en virtud de que, como ya se señaló, el proyecto de artículo 90 que contenía este razonamiento quedó insubsistente.

Las diferencias entre secretarios de Estado y jefes de departamento son las siguientes: Los secretarios tienen la facultad de referendo, los jefes de departamento no; los secretarios gozan de fuero constitucional y están sujetos al juicio de responsabilidad política, los jefes de departamento no; la Constitución establece los requisitos para ser secretario de Estado, lo que no hace para los jefes de departamento.

El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que: "Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna".

Los requisitos para ser secretario de Estado se enumeran en el artículo 91 constitucional y son: "ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos".

7. FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El presidente de la República posee múltiples facultades que le son conferidas por la Constitución y por las leyes ordinarias, además de otras que se derivan en su favor por las características y condiciones del sistema político mexicano, y no están previstas en ninguna norma jurídica.

La naturaleza de las funciones que desarrolla el órgano ejecutivo pueden dividirse actualmente en cuatro grupos: Las políticas, que se refieren a la conducción

del sistema político en general, con manifestaciones tales como las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, etcétera. Las administrativas por las que se encarga de aplicar la ley a las causas no controvertidas, dando unidad a toda la burocracia. Las económicas, por las que el presidente interviene en la regulación de la economía a través de elementos como el gasto y la inversión pública, la política bancaria y fiscal; el comercio internacional, etcétera. Las sociales, como son la educación, el trabajo, la seguridad social, el campo etcétera.⁵⁶

A. Derivadas de la Constitución

Desde la promulgación de la original Constitución de 1917 hasta la fecha el presidente de la República sólo ha perdido en realidad una facultad a nivel constitucional, que es la de convocar por sí mismo al Congreso para celebrar sesiones extraordinarias. En el año de 1923 se reformó la fracción XI del artículo 89 a efecto de que el presidente de la República sólo haga dicha convocatoria previa autorización de la Comisión Permanente.

Ciertamente, desde un punto de vista gramatical, el ejecutivo ha perdido otra facultad que estuvo consignada en la fracción IX del original artículo 89, y por la que se le autorizaba a expedir patentes de corso; sin embargo, debe considerarse que para 1917 ya se habían suprimido dichas patentes por lo que, la derogación de la citada fracción, no implicó una disminución de las facultades del ejecutivo.

a. Facultades en el procedimiento legislativo

Dentro del principio de colaboración de poderes que rige en nuestro sistema, se faculta al ejecutivo para intervenir en el procedimiento de formación de la ley. El presidente interviene en tres momentos: La iniciativa, el veto y la promulgación o publicación de la ley. A estas tres facultades ya nos hemos referido anteriormente por lo que en este inciso sólo haremos unas cuantas precisiones.⁵⁷

En cuanto a la facultad de iniciar las leyes, que está consignada en el artículo 71 constitucional, sólo debemos agregar que en la actualidad es el presidente de la República quien envía al Congreso la inmensa mayoría de las iniciativas de ley. Recientemente se ha acostumbrado que en materias de relevante importancia el presidente de la República abra un período de audiencias públicas para que los distintos sectores de la población opinen al respecto, antes de que envíe la correspondiente iniciativa al congreso.

Respecto del veto, cuyo significado, finalidades y procedimiento ya conocemos, hay que puntualizar que éste no procede respecto de: las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras; las facultades de la Comisión Permanente; las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando actúan como colegio electoral o en funciones de jurado, tanto de acusación como de resolución; las facultades del Congreso cuando actúa como asamblea única; la Ley Orgánica del

⁵⁶ *Idem*, pp. 82 y 83.

⁵⁷ Véase, *supra*, capítulo IV, inciso 4.

Congreso y las reformas constitucionales. Esto último se debe a que el órgano revisor de la Constitución es un poder superior al poder ejecutivo, que es un poder constituido.

La facultad de promulgar las leyes está concedida al presidente de la República en la fracción I del artículo 89; la Constitución, en su artículo 72 incisos a) y c) usa como sinónimos las expresiones promulgar y publicar, por lo que, a pesar de que una parte de la doctrina hace una distinción entre ambas, debemos caer en la cuenta de que cuando la ley no distingue el intérprete no debe distinguir.⁵⁸ Si llegado el caso, el presidente de la República se negara a promulgar una ley, el Congreso puede hacerlo *motu proprio*.⁵⁹

b. Facultades legislativas

Nuestro sistema de gobierno acepta la posibilidad de que en ciertos casos el presidente de la República asuma funciones legislativas; pero, para ello, es necesario que expresamente la Constitución lo permita. Son cinco, como ya se ha dicho, los casos previstos por la Constitución, y de ellos me ocuparé solamente de la facultad reglamentaria que es la única que aún no se ha examinado.⁶⁰

La fracción I del artículo 89 constitucional establece como facultades del ejecutivo: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, y agrega: "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". En esta última frase se ha entendido que se encuentra la facultad reglamentaria del presidente de la República. Las constituciones anteriores a la de 1857 habían consignado expresamente que el ejecutivo tenía la facultad de dictar reglamentos; pero la de 1857 no lo hizo, consignando en su lugar la expresión arriba transcrita. El Constituyente de 1916-1917 siguió en este aspecto a su antecesora. En la doctrina se ha dado un interesante debate en torno a si en esta expresión se encuentra verdaderamente la facultad reglamentaria.⁶¹ Hoy en día nadie lo pone en duda pues, a mayor abundamiento, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia así lo ha confirmado.

Los reglamentos tienen la misma naturaleza que una ley, es decir, son actos abstractos, generales e impersonales, sólo que mientras que las leyes deben basarse necesariamente en la Constitución, los reglamentos deben hacerlo en las leyes.⁶² La finalidad de los reglamentos es conseguir la mejor aplicación de la ley. De esta forma el presidente legisla a través de los reglamentos que expide.

⁵⁸ Véase, Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa, 2a. ed., México, 1976, p. 730.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Los restantes cuatro casos han sido tratados por el doctor Jorge Carpizo en la primera parte de este trabajo. Véase, *supra*, capítulo II, inciso 3.

⁶¹ Esta interesante polémica fue sostenida por los ilustres juristas mexicanos Felipe Tena Ramírez y Gabino Fraga. Véase, Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 460, y Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1962, p. 109.

⁶² La única excepción a esta regla son los llamados reglamentos autónomos, que no tienen como base una ley sino la Constitución misma. Están previstos por el artículo 21 constitucional.

c. La ejecución de las leyes

Esta es la segunda de las facultades que otorga al ejecutivo la fracción I del artículo 89. La facultad de ejecutar las leyes es la función típica y natural de este órgano, tan así, que de ella recibe su nombre. Según Tena Ramírez la ejecución de una ley “consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del congreso”.⁶³ Esta serie de actos se inician con la entrada en vigor de la ley y culminan con su aplicación coactiva al remiso en su cumplimiento.

d. Nombramientos

Una de las más importantes facultades administrativas del ejecutivo es la designación o nombramiento de una amplia gama de funcionarios.

A nivel constitucional, el artículo 89 en sus fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII contiene las facultades de nombramiento del presidente. Generalmente la doctrina divide en tres grupos los nombramientos que hace el ejecutivo:

–*Nombramientos absolutamente libres.* De acuerdo con la fracción II nombra y remueve libremente a: los secretarios de Estado, el procurador general de la República, el gobernador del Distrito Federal y el procurador general de justicia del Distrito Federal. Por lo que se refiere a los secretarios de Estado y al procurador general de la República, el presidente debe sujetarse a los requisitos que la Constitución establece en sus artículos 91 y 102, respectivamente.

–*Nombramientos sujetos a la ratificación del senado o de la Cámara de Diputados.* Con la ratificación del senado nombra 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 fuerza aérea nacionales y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Con la ratificación de la Cámara de Diputados nombra a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La redacción de la fracción II del artículo 89, que contiene tres supuestos, sugiere que, desde un punto de vista gramatical, el presidente de la República no tiene la facultad de remover libremente a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, grupo que constituye el segundo de los tres supuestos. Sin embargo, debemos afirmar que sí tiene esta facultad por dos razones: la primera, de carácter histórico, es que el Constituyente de 1856-1857 aprobó que el presidente hiciera libremente estas remociones, a pesar de lo cual en el texto de la Constitución no se consignó la palabra libremente. La ley fundamental de 1917 copió prácticamente en forma idéntica el precepto de su antecesora. La segunda razón consiste en que si el presidente no tuviera esta facultad, constantemente se vería impedido y obstaculizado para la buena marcha de los negocios del ramo que directamente le competen.

Por lo que se refiere a la remoción de los miembros del ejército y de los minis-

⁶³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 458.

tros de la Suprema Corte de Justicia, ésta no es una facultad discrecional del presidente, sino que se tienen que seguir las reglas establecidas en la propia Constitución y en las leyes ordinarias.

— *Nombramientos realizados con sujeción a lo dispuesto en leyes ordinarias.* De acuerdo con el tercer supuesto de la fracción II del artículo 89, el presidente nombra y remueve libremente a los empleados de la unión cuyo nombramiento o remoción no esté especificado de otro modo en la Constitución o en las leyes. La ley que contiene los procedimientos de admisión y cese de los empleados de la unión es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo artículo 5o. numera a los trabajadores de confianza, que son los que nombra y remueve libremente el ejecutivo.

En los términos de la fracción V del citado artículo 89, el presidente nombra a los demás oficiales —de coronel, excluido éste, hacia abajo— del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, con arreglo a las leyes. La ley que regula esta clase de nombramientos, que es en la que debe apoyarse el presidente, es la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.

El presidente nombra a muchos otros funcionarios de muy alta categoría en los términos de las leyes ordinarias, por ejemplo: al presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; al director general de CONACYT, al director general y subdirector de PEMEX; al director general del IMSS, al director general del ISSSTE, al director general de CONASUPO, etcétera.

e. Otras facultades constitucionales

Muchas más facultades otorga la Constitución al presidente de la República; pero por la naturaleza de este trabajo no las podemos abordar particularmente. Entre otras facultades se encuentran las siguientes:

— La declaración y conducción de la guerra (artículo 89, fracción VIII). Por lo que se refiere a la declaración, debe entenderse que el ejecutivo tiene la facultad para iniciar ante el Congreso la ley de declaración de guerra. En cuanto a la conducción de la misma, puede ordenar todos los movimientos militares para el éxito de las acciones e incluso asumir directamente el mando de las fuerzas armadas.

— La preservación de la seguridad interna (artículo 89, fracciones VI y VII). Para ello puede disponer del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, así como de la guardia nacional.

— La dirección de las negociaciones diplomáticas (artículo 89, fracción X). Esta facultad tiene las siguientes manifestaciones: representación del país hacia el exterior; reconocimiento de gobiernos extranjeros; ruptura de relaciones diplomáticas; declaraciones de política internacional; el voto del país ante organismos internacionales.⁶⁴ En este mismo renglón se ubica la facultad de celebrar tratados internacionales a lo cual ya nos hemos referido.

⁶⁴ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*. UNAM, 3a. ed., México, 1979, p. 298.

— La facultad de indulto (artículo 89, fracción XIV). El indulto consiste en “la remisión que hace el ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable”.⁶⁵ El indulto debe realizarse en los términos previstos por el Código Penal para el Distrito Federal, y puede ser necesario o discrecional.

— Expulsión de extranjeros (artículo 33). Esta es una facultad discrecional del presidente que se realiza sin la tramitación de un juicio previo e inmediatamente que éste lo decida.

— Es la suprema autoridad agraria (artículo 27). El ejecutivo tiene facultad para: reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo y establecer zonas vedadas; otorgamiento de comisiones para la explotación, uso y aprovechamiento de recursos del dominio de la nación; establecimiento y supresión de reservas nacionales; resolución sobre límites de terrenos comunales; declaración de nulidad de contratos y concesiones; nombramiento de cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario; expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización en materia federal y en el distrito federal, etcétera.⁶⁶

— Ejercicio y desistimiento de la acción penal (artículo 102). Esta facultad la ejerce a través del procurador general de la República al que el presidente nombra y remueve libremente.

— Gobierno directo del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI, base 1a.). Esta facultad la ejerce a través del jefe del Departamento del Distrito Federal.

— Solicitar la destitución, por mala conducta, de autoridades judiciales (artículo 89, fracción XIX y artículo 111). Dichas autoridades judiciales son: ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y jueces del orden común en el Distrito Federal. La solicitud de destitución debe presentarse primero ante la Cámara de Diputados y si está la aprueba por mayoría absoluta de votos pasa al senado, el cual, en su caso, deberá aprobarlo bajo el mismo *quorum* de votación.

— Celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación (artículo 73 fracción VIII). El Congreso de la Unión debe dictar las normas conforme a las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos; la contratación de ellos debe ajustarse a lo prescrito en la propia Constitución.

B. Facultades derivadas de la ley ordinaria

Además de la facultad para nombrar a una serie muy importante de funcionarios, que ya hemos visto, la ley ordinaria otorga al presidente de la República cuantiosísimas facultades de naturaleza política, económica y social. A manera de ejemplo se pueden mencionar las siguientes:

— El control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a través de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal. Estas entida-

⁶⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 468.

⁶⁶ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917. Op. cit.*, p. 299.

des realizan una función fundamental en la vida económica y social del país; son, entre otras: PEMEX, a través de la cual el presidente fija la política de hidrocarburos; la Comisión Federal de Electricidad, que le da el control de la política eléctrica; el IMSS y el ISSSTE, que le da el control de la seguridad social; Ferrocarriles Nacionales de México, Aeroméxico, Caminos y Puentes Federales de Ingreso, etcétera, que le dan el control de las comunicaciones y transportes; CONASUPO, a través de la cual interviene decididamente en materia de alimentos, etcétera.

— La participación en el proceso económico se le asegura a través de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que le otorga facultades para intervenir en las actividades industriales o comerciales relativas a la producción y distribución de mercancías y para la prestación de servicios varios.

— El control y diseño de la política monetaria se le asegura a través de la Ley Orgánica del Banco de México y así regula el encaje legal, la emisión de billetes y acuñación de monedas, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores, etcétera.

— La inversión extranjera la regula y controla a través de los mecanismos establecidos en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

— Intervención en el sistema educativo nacional a través de la Secretaría de Educación Pública, y con apoyo en la Ley Federal de Educación.

— Intervención en los medios de comunicación masiva a través del otorgamiento y revocación de concesiones para los canales de radio y televisión, así como su inspección y vigilancia, con apoyo en la Ley Federal de Radio y Televisión.

C. Facultades derivadas del sistema político

Estas facultades no encuentran apoyo en ninguna norma jurídica, antes bien, algunas las contradicen.

Nadie pone en duda que el presidente de la República es el jefe real del partido predominante, partido que es una de las piezas clave del sistema político mexicano. Dentro del propio partido ha existido un proceso de centralización, por el que casi todas las facultades se han concentrado en el Comité Ejecutivo, a cuya cabeza está un presidente que, de hecho, es nombrado y removido libremente por el presidente de la República. A dicho funcionario corresponde ejecutar las decisiones tomadas por el presidente.

Esta jefatura del partido predominante ha repercutido en otras facultades para el presidente, tales como la de designar, de hecho y casi libremente, a su sucesor; a los principales candidatos a diputados y senadores de su partido, y a los gobernadores de las entidades federativas,⁶⁷ nombramientos que posteriormente se legitiman a través de la respectiva "elección popular".

⁶⁷ Véase: Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*. Op. cit., pp. 190-198.