

EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO Y SU EVOLUCIÓN POSTERIOR

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ *

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*; 1. *La estructura del sistema presidencial en la Constitución Federal de 1824*; 2. *Los ordenamientos constitucionales posteriores*; 3. *La Constitución Federal de 1857*; 4. *La reforma constitucional de 1874 y otras posteriores*; III. *El Constituyente de Querétaro y el predominio del Poder Ejecutivo*; 1. *La estructura del sistema presidencial*; 2. *Las relaciones con el órgano Legislativo*; 3. *Las relaciones con el organismo Judicial*; 4. *Panorama sobre las principales facultades constitucionales del presidente*; 5. *El sistema federal y el régimen municipal*; IV. *El Estado mexicano posrevolucionario y el continuo reforzamiento del Ejecutivo*; 1. *La presidencia de la República y la concentración de facultades*; 2. *Las relaciones con el Legislativo*; 3. *Las relaciones con el Judicial*; 4. *Federalismo y centralización de facultades*; V. *En búsqueda de la racionalización del poder y el desarrollo de controles intraorgánicos e interorgánicos*; 1. *Algunos controles intraorgánicos de la administración pública federal*; 2. *El Congreso de la Unión: sistema representativo y facultades de control*; 3. *El organismo Judicial: Reforma e independencia*; 4. *El sistema federal y el municipio: Reforma y perspectivas*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende proporcionar un panorama sobre la evolución que ha tenido el sistema presidencial mexicano a partir de la Constitución de 1917, si bien se consideró indispensable, para su cabal comprensión, aludir previamente a sus antecedentes durante el siglo XIX.

En términos generales, se puede afirmar que después de su adopción, por primera vez, en la Constitución Federal de 1824 y los posteriores años de inestabilidad debido a las continuas luchas fratricidas entre liberales y conservadores, la Constitución Federal de 1857 contempló un sistema presidencial con cierta preeminencia del órgano Legislativo, pero a partir de las reformas constitucio-

* Investigador titular definitivo de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El autor agradece la colaboración del pasante de derecho Hugo Alejandro Concha Cantú por la recopilación de algunos documentos.

nales de 1874 se advierte un continuo reforzamiento del Poder Ejecutivo.

En efecto, como se apreciará en el desarrollo de este trabajo y no obstante la amarga y dura experiencia de la dictadura del general Porfirio Díaz, tanto la Constitución de 1917 como la mayoría de las reformas constitucionales de las primeras décadas de su vigencia —complementadas con disposiciones legales, consuetudinarias y derivadas de la estructura del sistema político— tendieron a fortalecer aún más al Ejecutivo, en un proceso de concentración de facultades siempre creciente, en detrimento de las correspondientes a los demás órganos del poder y de las entidades federativas. Sin embargo, después de un periodo de transición en que junto a reformas que robustecían al Ejecutivo hubo otras que fortalecían incipientemente a los otros órganos, se puede observar que durante los recientes tres lustros, con énfasis en el último sexenio, aquel proceso se ha revertido francamente y la mayoría de las reformas constitucionales han buscado beneficiar a las demás ramas del poder.

Es así como en el último tema de este estudio se abordan las características de estas reformas y se exploran otras que, aun cuando buscan la racionalización del poder y un mejor equilibrio entre los órganos que lo integran, se tiene conciencia que requieren de un cambio esencial en la estructura del sistema político para que operen con mayor eficacia; asimismo, si bien se reconoce la importancia de contar con un Ejecutivo constitucionalmente fuerte que pueda responder oportuna y eficientemente a los diversos problemas internos y externos que se le presenten, se puntualiza la necesidad de avanzar en el desarrollo de controles tanto intraorgánicos en el Ejecutivo como interorgánicos en favor del Legislativo y el Judicial para erradicar cualquier vestigio de abuso de poder, además de fortalecer nuestro federalismo y el régimen municipal.

II. ANTECEDENTES

El sistema presidencial mexicano surge, por primera vez, con la Constitución Federal de 1824, en cuyo artículo 74 expresamente se estableció: "Se deposita el supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Se consagró constitucionalmente así el Ejecutivo unipersonal, que reside en una sola persona, a diferencia del Ejecutivo plural

o colegiado, que reside en varias y que había sido adoptado por la Constitución de Apatzingán de 1814, cuya vigencia fue restringida a porciones del territorio nacional durante la lucha por nuestra independencia. Con esta excepción y alguna otra durante los años posteriores a nuestra emancipación política, en que al margen de disposiciones constitucionales determinado gobierno provisional se encomendó a un Ejecutivo integrado por tres personas —como ocurrió, por ejemplo, con el que sucedió a Iturbide—, así como los ensayos relativos a las monarquías a cargo del propio Agustín de Iturbide¹ y de Maximiliano de Habsburgo,² cabe señalar que todos los documentos constitucionales que nos han regido, ya sea bajo regímenes federales o centralistas, han establecido el sistema presidencial como forma de gobierno.

En efecto, con las excepciones indicadas, nuestros textos constitucionales han previsto un régimen presidencial, en tanto que el Ejecutivo —como señala Jorge Carpizo, en cuanto a las características del sistema presidencial, en contraposición a las de uno parlamentario— se ha depositado en un solo individuo que recibe el nombre de presidente de la República y que es, al mismo tiempo, el jefe de Estado y el jefe de gobierno; es elegido por el pueblo y no por el Legislativo, lo que le ha permitido independencia frente a éste (con salvedad, en este aspecto, de la Constitución Federal de 1857 que contempló algunos matices parlamentarios y cierta preeminencia del Legislativo); cuenta con la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, sin que el mismo presidente ni estos últimos puedan ser miembros del Congreso, ni tampoco ser responsables políticamente ante el propio Congreso;

¹ Así, en el artículo 29 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, aprobado por la Junta Nacional Instituyente siguiendo lo previsto en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, se estableció expresamente en diciembre de 1822: "El Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como Jefe Supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tenga efecto". Por su parte, el punto decimooctavo del artículo 30 señaló: "Toca al Emperador... Nombrar y separar libremente los ministros". Antes, el artículo 23 rezó: "El sistema del gobierno político del Imperio Mexicano, se compone de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación".

² Al respecto, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano el 10 de abril de 1865, en su artículo 1º prescribió: "La forma de gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico". Por su parte, el artículo 4º estableció: "El Emperador representa la soberanía nacional y, mientras otra cosa no se decrete en la organización definitiva del Imperio, la ejerce en todas sus ramas, por sí o por medio de las autoridades funcionarios públicos".

no puede disolver el Congreso, pero tampoco éste puede emitir un voto de censura en su contra; finalmente, existe la posibilidad de que el presidente esté afiliado a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.³

Ahora bien, antes de analizar propiamente la estructura del sistema presidencial bajo la Constitución Federal de 1824 y las fuentes que lo inspiraron, resulta conveniente aludir someramente a la experiencia del Ejecutivo colegiado previsto en la Constitución de Apatzingán de 1814, en la que si bien predominó la idea rousseauniana, sobre la preeminencia del Legislativo, se advierte, en general, la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, de las constituciones francesas, particularmente de 1793 y 1795, así como de la Constitución de Cádiz de 1812 —esta última, a su vez, influida por los revolucionarios franceses, pero un tanto atenuada por la tradición hispánica, previendo así un sistema de monarquía limitada—.⁴ Entre los antecedentes mexicanos de esta ley fundamental a la que se llamó Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, se mencionan los *Elementos Constitucionales* de don Ignacio López Rayón, los *Sentimientos*

³ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 14. Asimismo, siguiendo a Karl Loewenstein (*Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1965, pp. 105-107), Carpizo señala las siguientes características del sistema parlamentario: a) Los miembros del gabinete lo son también del Parlamento; o sea, pertenecen tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo; b) El gabinete se integra por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición integran la mayoría parlamentaria; c) El Poder Ejecutivo es dual: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, así como un jefe de gobierno que lleva la administración y el gobierno mismo; d) El gabinete tiene un líder, quien se encuentra en una situación jerárquica superior respecto a los otros miembros del gabinete y, generalmente, se le denomina primer ministro; e) El gabinete, durante su periodo, subsiste siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria; f) La administración pública se encuentra encomendada al gabinete, pero éste está sometido a la constante supervisión parlamentaria; g) Existe entre el Parlamento y el gabinete un mutuo control; el Parlamento puede exigir responsabilidad política al gabinete, ya sea a uno de sus miembros o al propio gabinete como unidad; asimismo, el Parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se encuentra obligado a admitir. Ahora bien, el gabinete no se encuentra indefenso frente al Parlamento, pues tiene la atribución de disolverlo y de convocar a elecciones —estas facultades formalmente son del jefe de Estado, pero materialmente las posee el primer ministro, y en esta forma, a través de una elección general, es el pueblo quien decide si la razón la posea el Parlamento o el gabinete (cfr. *ibidem.*, pp. 13-14).

⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año XX, núms. 58-59, enero-agosto de 1967, p. 34.

de la nación de don José María Morelos y Pavón, así como el *Reglamento para la reunión del Congreso*, expedido por el propio Morelos el 11 de septiembre de 1813.⁵

En la Constitución de Apatzingán se incorporaron los principios revolucionarios de la soberanía popular y de la "división de poderes". En este sentido, en el artículo 11 se estableció: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares". Y el artículo 12: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación".

Las tres potestadas se depositaron en tres corporaciones: el *Supremo Congreso Mexicano*, cuerpo representativo de la soberanía, compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad (artículos 44 y 48). Esta corporación era de naturaleza provisional, ya que resignaría sus funciones en una representación nacional, la cual se integraría por diputados electos luego que se liberara la mayoría del territorio nacional (artículos 232 a 236). El *Supremo Gobierno*, corporación colegiada, se integraba por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses de un sorteo efectuado por el Congreso, y auxiliados por tres secretarios: el de guerra, otro de hacienda y el tercero llamado especialmente del gobierno. Es indudable que aquí la influencia de la Constitución francesa de 1795 con un Ejecutivo pluripersonal y con elementos de distinción entre la función gubernamental o política, propiamente dicha, y la función administrativa (artículos 44, 132 a 134 y 151). Auxiliaba también al Supremo Gobierno una intendencia general, encargada de la administración de las rentas y los fondos nacionales (artículo 175). Asimismo, el *Supremo Tribunal de Justicia*, compuesto por lo pronto de cinco individuos, también designados por el Congreso e iguales en autoridad, y alternos en la presidencia trimestralmente por sorteo efectuado por el Congreso. En principio, pues, la técnica de la "división de poderes" se adoptó formalmente al distribuir en tres corporaciones las funciones típicas del Estado, si bien bajo la supremacía casi absoluta

⁵ Vid. Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la Constitución del Estado mexicano, 1812-1824*, México, UNAM, 1981, pp. 127-148; Madrid Hurtado, Miguel de la, "División de poderes y forma de gobierno de la Constitución de Apatzingán", en *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1977, pp. 104-107; Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, 2a. ed., México, UNAM, 1978, pp. 349-354.

del Legislativo y presentándose, en la práctica, diversos casos de colaboración.

1. *La estructura del sistema presidencial en la Constitución Federal de 1824*

Dos son las fuentes del sistema presidencial previsto en la Constitución Federal de 1824: la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812.⁶

Algunos autores, como F. Jorge Gaxiola, ponen énfasis en la influencia de la Constitución norteamericana, al tomar en cuenta la afirmación de Lorenzo de Zavala de que el "manual" de los constituyentes de 1823 "era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores".⁷ Asimismo, el propio Gaxiola señala que Esteban F. Austin redactó un proyecto de Constitución para la República mexicana en el cual propuso el sistema presidencial, mezclando elementos de las constituciones norteamericana y española citadas; posteriormente, según el mismo autor, Austin redactó otro proyecto de Constitución, insistiendo en el sistema presidencial, pero excluyendo las disposiciones de la Constitución de Cádiz, mismo que entregó al constituyente Ramos Arizpe, quien en parte se inspiró en aquél.⁸

Al respecto, Mario de la Cueva, al considerar que sólo se siguió la Constitución norteamericana en la idea del Estado federal, señala: "Los constituyentes mexicanos se inclinaron por el sistema de la Constitución de Cádiz... las atribuciones del Congreso ge-

⁶ Cfr. Carpizo, Jorge, "El Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución mexicana de 1824", en *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 139-140; *idem*, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 41-42; *vid.*, Carrillo Prieto, *op. cit.*, *supra* nota 5, pp. 149-185 y 212; Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, México, UNAM, 1986, pp. 91 y ss.

⁷ Citado por Gaxiola, Jorge, "Orígenes del sistema presidencial (génesis del acta constitutiva de 1824)", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, abril-junio, 1952, pp. 22-23.

⁸ *Id.*, *ibidem*, pp. 26-31. Por su parte, Mario de la Cueva también reconoce que "Es también verdad que Miguel Ramos Arizpe, director del grupo federalista, estuvo en contacto frecuente con Esteban Austin, el norteamericano naturalizado mexicano y que de él recibió un Proyecto de bases generales para la organización federativa de la república y que los constituyentes conocieron la traducción de la Constitución de los Estados Unidos, impresa en México..." (Cueva, Mario de la, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, tomo II, p. 1242).

neral y del presidente se fijaron escrupulosamente en la Constitución".⁹

Insistiendo en que se considera que las fuentes de nuestro sistema son ambos documentos constitucionales, cabe mencionar entre los aspectos del régimen presidencial mexicano que se inspiraron en el modelo norteamericano la existencia de un Ejecutivo unipersonal denominado presidente (artículo 74; si bien, previamente, durante los debates del Acta Constitutiva de la Federación, una buena parte de los constituyentes se inclinaba por un Ejecutivo colegiado para impedir la tiranía y la precipitación en las discusiones, por lo que su artículo 15 estableció: "El Supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ella señale"); la institución de la vicepresidencia (artículo 75), que en nuestro país tuvo resultados desastrosos, contrariamente a la experiencia norteamericana; un complejo sistema de elección del presidente y del vicepresidente, a cargo de las legislaturas locales (artículos 79 al 94; inspirado en el texto original de la Constitución norteamericana de 1787, artículo 2º, sección I, cláusula 3, sin tomar en cuenta que tal sistema fue modificado en 1804 a través de la decimosegunda enmienda); la duración de cuatro años para el periodo presidencial (artículo 95); el veto suspensivo para el presidente (artículos 55 y 56); se dividió el Congreso en dos Cámaras, la de diputados y la de senadores, siendo estos últimos representantes de las entidades federativas, ya que eran designados por las legislaturas locales (artículos 7º y 25); se siguió la estructura del Poder Judicial de los Estados Unidos, según la Constitución Federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial norteamericanas, ya que se estableció una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito (artículo 123).

En cambio, entre los aspectos en que se aprecia la influencia de la Constitución gaditana se puede mencionar el que se hayan fijado escrupulosamente las atribuciones del Congreso y del presidente, así como las relaciones que se podían dar entre ambos (artículos 50 y 110); asimismo, destaca la denominación de los secretarios del despacho y, especialmente, el refrendo de éstos para autenticar los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, siendo responsables de los actos de éste que autoricen con su firma en contra de la Constitución, el Acta Constitutiva, las leyes del Congreso y las constituciones particulares de los estados (artículos 117 a 119; función esta última cuyo origen se remonta a los artículos

⁹ Cueva, Mario de la, *ibidem* p. 1246.

4º a 7º de la Constitución francesa de 1791, así como 225 y 226 de la Constitución de Cádiz de 1812).¹⁰

Así pues, atendiendo al texto constitucional de 1824 y siguiendo a Jorge Carpizo, se puede afirmar que dicho ordenamiento estructuró un sistema presidencial, sin tintes parlamentarios, porque: a) El presidente era electo por las legislaturas locales y sólo excepcionalmente por el Congreso federal, pero incluso cuando era designado por el Congreso federal no era responsable políticamente ante el Congreso; el presidente, para desempeñar su cargo, no necesitaba de la confianza del Congreso; b) Tanto el presidente como los secretarios del despacho no podían ser miembros del Congreso; c) El presidente nombraba y removía libremente a los secretarios del despacho, quienes eran responsables políticamente ante él y no ante el Congreso; d) El presidente no podía disolver el Congreso; tal acto era equivalente a un golpe de Estado y, por tanto, a la ruptura de la Constitución, y e) El refrendo no era un impedimento que no pudiera superar la voluntad del presidente.¹¹

Asimismo, el propio Carpizo advierte que el Congreso tenía una serie de facultades importantes, inclusive la de interpretar la Constitución; sin embargo, el Poder Ejecutivo era fuerte principalmente porque: a) Tenía la facultad de veto; b) Frente a sí tenía un Congreso dividido en dos cámaras; c) La ley fundamental le atribuía facultades amplias, y d) Era quien publicaba y ejecutaba las leyes. Frente a esos derechos del presidente, el Congreso poseía una serie de atribuciones importantes y algunas de ellas podían haber servido de control político frente al Ejecutivo o para ampliar las facultades que expresamente la Constitución le señaló: a) Las facultades implícitas; b) La revisión de la cuenta anual; c) La ratificación de nombramientos; d) El juicio de responsabilidad; e) La ampliación del periodo de sesiones a través de las extraordinarias y f) La autorización para que el presidente pudiera salir del país.¹²

¹⁰ Cfr. Martínez Báez, Antonio, "El Ejecutivo y su gabinete", en *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, abril-junio de 1952, pp. 59-60. "La Constitución de Filadelfia no se ocupa de los Secretarios o integrantes del Gabinete Presidencial sino que en el Artículo II, Sección 2 y entre las funciones del Presidente, sólo hace una ligera e incompleta referencia a sus colaboradores, al expresar que podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos" (*ibidem.*, p. 55).

¹¹ Cfr. Carpizo, *op. cit.*, *supra*, nota 6, p. 152.

¹² Cfr. *ibidem.*, pp. 152-153.

Finalmente, conviene puntualizar que, como se apreciará más adelante, el sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, puesto que entre las constituciones de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias (a diferencia, por ejemplo, de la de 1857): *a)* La existencia del veto como facultad del presidente; *b)* El Congreso dividido en dos cámaras; *c)* Un solo periodo de sesiones del Congreso —si bien, por reforma constitucional de 1986, se restableció un segundo periodo de sesiones, que entrará en vigor, quizás, a partir de 1989—, y *d)* La forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923, si bien en esta última se prevé que la propuesta también provenga de cualquiera de las cámaras.¹³

2. *Los ordenamientos constitucionales posteriores*

Ante las continuas luchas fratricidas entre conservadores y liberales durante los años posteriores a nuestra independencia, agudizadas por las ambiciones políticas del vicepresidente en turno por conseguir la presidencia, la vigencia de la Constitución de 1824 y la de los ordenamientos constitucionales que la sucedieron, fue precaria. Así, de 1835 a 1846 se establece un régimen centralista, en tanto que en 1847 se restablece, con algunas reformas, la Constitución Federal de 1824, pero que desembocó en la dictadura de Santa Anna en 1853 y la consecuente Revolución de Ayutla, a cuyo triunfo se expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente de 1856.

Los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º y 10 de las Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, también previeron la división de poderes —si bien con la modalidad de un arbitrio entre ellos, en los términos que fijaría una ley constitucional— y el sistema presidencial, pero establecieron entonces un régimen unitario.¹⁴ Precisamente las Siete Leyes

¹³ Cfr. Carpizo, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 42-43.

¹⁴ "Artículo 4º El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones".

"Artículo 5º El ejercicio del poder legislativo residirá en un congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente. La ley constitucional establecerá los requisitos que deben tener los electores y elegidos, el tiempo, modo y forma de las elecciones, la duración de los electos, y todo lo relativo a la organi-

Constitucionales de 1836 detallaron el respectivo sistema de gobierno, en tanto que la Cuarta Ley depositó el Ejecutivo en un presidente de la República; la Tercera Ley depositó el Legislativo en un Congreso general compuesto por dos cámaras, y la Quinta Ley organizó el Poder Judicial en una Corte Suprema de Justicia, tribunales superiores de los departamentos, tribunales de hacienda y juzgados de primera instancia. Mención especial merece la Segunda Ley Constitucional que creó el "Supremo Poder Conservador", inspirado en las ideas de Benjamín Constant, compuesto por cinco individuos, y al que trató de hacer todopoderoso; el artículo doce de la segunda ley le señaló sus atribuciones: anular los actos de cualquier poder, excitado para ello por cualquiera de los otros poderes; excitado por el Congreso, declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; excitado por un poder, suspender las labores de la Corte Suprema de Justicia; excitado por el Ejecutivo, suspender hasta por dos meses las sesiones del Legislativo; excitado por la mayoría de las juntas departamentales, declarar cuándo el presidente debía renovar su gabinete; otorgar o negar la sanción a presuntas reformas constitucionales, y calificar las elecciones de senadores.

Las bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, excepción hecha del Supremo Poder Conservador que se suprimió, establecieron en términos similares a su antecesora la división de poderes y el sistema presidencial.¹⁵ Por su parte, el

zación esencial de estas dos partes del mencionado poder, y a la órbita de sus atribuciones."

"Artículo 6º El ejercicio del poder ejecutivo residirá en un presidente de elección popular indirecta y periódica. Mexicano por nacimiento, cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejercerlas, establecerá la ley constitucional."

"Artículo 7º El ejercicio del poder judicial residirá en una corte suprema de justicia, y en los tribunales y jueces que establecerá la ley constitucional: las cualidades de ellos, su número, radicación, responsabilidad y modo de elección, las prefiijará dicha ley."

"Artículo 8º El territorio nacional se dividirá en Departamentos sobre las bases de población, localidad, y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional."

"Artículo 10. El poder ejecutivo de los Departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos, y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización; siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsables al congreso general de la nación."

¹⁵ "Artículo 5º La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, derogando la vicepresidencia (artículo 15), modificando la integración del Senado (artículo 8º)¹⁶ y previendo el control de la constitucionalidad de las leyes estatales a cargo del Congreso y de las leyes federales a cargo de las legislaturas locales (artículos 22 a 24), si bien la innovación más importante de este último ordenamiento fue, sin duda, la consagración del amparo como instrumento protector, con efectos particulares, de los derechos individuales y cuyo conocimiento se atribuyó al Poder Judicial Federal (artículo 25).

Por último, cabe señalar que las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución,¹⁷ expedidas por Santa Anna en 1853 pretendiendo organizar su dictadura personalista, así como el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana,¹⁸ expedido por Comonfort en 1856, con base

reunirán dos o más en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo."

"Artículo 25. El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de leyes."

"Artículo 83. El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denominará Presidente de la República. Este magistrado durará cinco años en sus funciones."

"Artículo 115. El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos, y en los demás que establezcan las leyes. Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes."

¹⁶ "Artículo 8º Además de los senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Las personas que reunieren estos tres sufragios, quedarán electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas nombrará los que falten de entre los otros postulados. La mitad más antigua de estos senadores pertenecerá también al Consejo."

¹⁷ "Artículo 1º, sección tercera: Para poder ejercer la amplia facultad que la nación me ha concedido para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, entrarán en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los Estados y territorios."

"Artículo 4º, sección segunda: El presidente y vicepresidente del consejo, así como los de las secciones, serán nombrados por el Presidente de la República, e igualmente el secretario, que será fuera de aquel cuerpo. El consejo tendrá sus sesiones en el salón destinado al senado."

¹⁸ "Artículo 80. El Presidente es el jefe de la administración general de la República y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior, la seguridad en el exterior y el fiel cumplimiento de las leyes."

"Artículo 81. Todas las facultades que por este Estatuto no se señalen expresamente a los gobiernos de los Estados y Territorios, serán ejercidos por el Presidente de la República, conforme al artículo 3º del Plan de Ayutla, reformado en Acaapulco."

en el Plan de Ayutla y las reformas de Acapulco al mismo, para normar el gobierno de transición hasta la promulgación de la nueva Constitución, si bien conservaron la denominación de presidente para el titular del Ejecutivo, no contemplaron el establecimiento de Congreso alguno para la función legislativa y, particularmente en el primer caso, todo el poder quedó concentrado en el déspota.

3. *La Constitución Federal de 1857*

De conformidad con el Plan de Ayutla y sus reformas de Acapulco, D. Juan Álvarez, presidente interino, expidió el 16 de octubre de 1855 la convocatoria para el Congreso Constituyente, el cual se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856, disponiendo de un año para su cometido.

El resultado de las elecciones registró la existencia de las dos tendencias que habían venido luchando en la historia desde nuestra independencia: la corriente liberal y la posición conservadora. Entre estas dos posturas antitéticas y principalmente desprendida del grupo liberal apareció la actitud de los moderados, con la pretensión de fungir como intermediarios. Los moderados prevalecían numéricamente en la asamblea, pero los puros (liberales) ganaron en el primer momento las posiciones dominantes.¹⁹

En el proyecto de Constitución presentado por la Comisión respectiva al Congreso Constituyente, con fecha 16 de junio de 1856, se continúa la tradición de la consagración expresa del principio de la separación de los órganos supremos, en términos similares a los previstos en el artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, e inclusive se le dedica un título especial, el tercero, intitulado "De la división de los poderes", estableciéndose en el artículo 52 (que pasó a ser el 50):²⁰ "Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial". Este precepto del proyecto no fue discutido por los constituyentes, seguramente por considerarlo como un principio inherente al régimen democrático y republicano que adoptaban en el artícu-

¹⁹ Vid. Cueva, Mario de la, *op. cit.*, *supra*, nota 8, pp. 1267-1275. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1985*, 13a. ed., México, Porrúa, 1985, pp. 595-600.

²⁰ "Artículo 50. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo."

lo 46 del proyecto (40 del texto aprobado de la ley suprema),²¹ el cual también estableció el sistema federal.

El Poder Legislativo sería unicameral y se integraría con diputados elegidos cada dos años por los ciudadanos mexicanos, en forma indirecta en primer grado y en escrutinio secreto; el Poder Ejecutivo sería unipersonal, electo cada cuatro años en la misma forma; finalmente, el Poder Judicial de la Federación se depositaría en una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de distrito y de circuito; la Suprema Corte de Justicia, por su parte, se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, electos cada seis años en forma indirecta en primer grado.

Cabe destacar —como lo advierte el distinguido jurista Fix-Zamudio— que el régimen presidencial adoptado en el texto primitivo de la Constitución Federal de 1857 contempló ciertos matices parlamentarios, pudiéndose considerar como un sistema intermedio entre el de la Constitución de los Estados Unidos y el parlamentario de tipo europeo, entonces en boga; en efecto, por una parte y bajo la influencia rousseauiana del predominio de la “voluntad general” radicada en el organismo Legislativo, se depositó el Ejecutivo en un presidente de la República, a quien se le subordinó teóricamente al Congreso federal, el cual quedó constituido únicamente por la Cámara de Diputados.²² En opinión de Emilio Rabasa, los constituyentes quisieron crear una dictadura o supremacía del Poder Legislativo, con lo que hicieron imposible la actuación del Poder Ejecutivo, obligándolo a corromper al Congreso y a gobernar al margen de la Constitución, con sólo un aparente respeto a las formas constitucionales.²³ Así, por temor al poder despótico del Ejecutivo, al no poder

hacerlo débil lo llenaron de todas las atribuciones que lo hacen director de los negocios públicos; pero por precaución lo sometieron al Congreso, destruyendo así toda su fuerza y toda su autoridad. Nuestros legisladores tenían fe ciega en el Congreso, nacida en las teorías puras de la representación política... no sólo rebajó la fuerza que en facultades había dado al Ejecutivo, sometiéndolo al Legisla-

²¹ “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos, en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

²² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 36

²³ Vid. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 80-86, 110-114, 138-151 y 241-245.

tivo, sino que, al depositar éste en una sola Cámara y expeditar sus trabajos por medio de dispensas de trámites que de su sola voluntad dependían, creó en el Congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez en el obrar.²⁴

Con respecto al sistema presidencial de gobierno bajo la Constitución de 1857, sin embargo, Mario de la Cueva considera que los constituyentes no buscaron la supremacía o dictadura del Legislativo sino la subordinación de todos los órganos a la ley y, replicando a Rabasa, señala que el propio "Poder Ejecutivo salió extraordinariamente reforzado", al conservar la posibilidad de reelección indefinida y suprimir algunas instituciones que juzgaron perjudiciales o contrarias a la democracia:

Para reforzar el Poder Ejecutivo, los constituyentes suprimieron la vicepresidencia, estimando que en la historia de México fue una fuente constante de intriga en contra del presidente; la falta de presidente se supliría por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que era funcionario de elección popular, por lo que el presidente era, en todos los casos, independiente del congreso. Suprimieron también la responsabilidad ministerial ante el Congreso que existió en la Constitución de 1824 y únicamente dejaron viva la responsabilidad de los altos funcionarios por delitos oficiales y del orden común, en la inteligencia de que en la primera hipótesis, el Congreso actuaba como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, en tanto en la segunda, el Congreso se concretaba a resolver si el acusado quedaba a disposición del Poder Judicial y de que el presidente de la República únicamente podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Y vale la pena dejar constancia de que estas disposiciones sobre responsabilidad del presidente y de los secretarios de Estado coincidían, en términos generales, con las normas de las constituciones norteamericana y nuestra de 1824.²⁵

No obstante lo que antecede, se estima que efectivamente hay varias disposiciones en la Constitución de 1857 que propiciaron un claro predominio del Poder Legislativo; por ejemplo, se depo-

²⁴ *Ibidem*, pp. 84-85.

²⁵ Cueva, *op. cit.*, *supra*, nota 8, pp. 1325-1326. Cabe apuntar, sin embargo, que si bien se suprimió la vicepresidencia, al preverse que el presidente de la Suprema Corte de Justicia sustituiría, en su caso, al presidente de la República, los problemas generados con la institución de la vicepresidencia se siguieron presentando con la nueva modalidad.

sitó el Legislativo en una sola cámara (artículo 51), suprimiendo al Senado —mismo que había venido funcionando, incluso bajo los regímenes centralistas—, por estimar los constituyentes que era un órgano conservador y aristocratizante, adverso a los intereses de la República federal; asimismo, se derogó el veto presidencial suspensivo y sólo se contempló su opinión dentro del proceso legislativo (artículo 70), respecto de la cual podía incluso prescindirse en caso de urgencia (artículo 71); se previó un segundo periodo de sesiones ordinarias, el primero de los cuales podría prorrogarse, abarcando entre ambos, cuando menos, cinco meses (artículo 62); se facultó a la diputación permanente para acordar por mayoría simple la convocatoria de oficio o a petición del presidente de la República a sesiones extraordinarias (artículo 74); se conservaron la figura del refrendo ministerial y la obligación de los secretarios del despacho de informar al Congreso (artículos 88 y 89), y se restringió el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo para los casos de emergencia y “suspensión de garantías” (artículo 29).

Por otra parte, no obstante el predominio rousseauniano del órgano Legislativo, se introduce definitivamente la institución del juicio de amparo, que significaba una sutil preeminencia del Poder Judicial Federal sobre los otros dos y que se aceptó por el constituyente sin una conciencia clara del alcance de este control judicial, pero con el tiempo representó su contribución más alta y noble (artículos 101 y 102).

Finalmente, cabe mencionar que se estableció un sistema rígido de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, a diferencia de la indefinición que caracterizó a la Constitución de 1824, en tanto que en la de 1857 —en términos similares a la décima enmienda de 1789 a la Constitución norteamericana— se prescribió que “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados” (artículo 117).

Es conveniente advertir que la Constitución de 1857 no tuvo aplicación práctica sino hasta el año de 1867, en el cual se restableció la República, después de la guerra civil entre los partidos liberal y conservador, conocida como Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma, y la invasión extranjera, en las que el presidente Juárez tuvo que recurrir permanentemente al uso de facultades extraordinarias para hacer frente a la situación de emergencia. Al retornarse a la normalidad se observó que la preeminencia

del Congreso impedía la adecuada gestión administrativa, por lo que tanto el presidente Juárez como su secretario de gobernación, Lerdo de Tejada, buscaron, por diversos medios, restablecer el régimen de "presidencialismo puro". Después del fallido intento de referéndum, a través de la circular de la Ley de Convocatoria para la Elección de los Poderes Federales, de 14 de agosto de 1867, el 13 de diciembre del mismo año Juárez optó por promover la iniciativa de reformas constitucionales para reforzar al Ejecutivo, la que no se aprobó sino hasta 1874, siendo ya presidente don Sebastián Lerdo de Tejada, quien en el año anterior había promovido que se elevaran a rango constitucional los principios esenciales de las Leyes de Reforma que establecieron la separación entre la Iglesia y el Estado (artículo 28).

4. *La reforma constitucional de 1874 y otras posteriores*

Con objeto de restablecer el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que el sistema congresional de la Constitución de 1857 había quebrantado en favor del segundo, el constituyente permanente aprobó en noviembre de 1857 las siguientes reformas, varias de ellas previstas desde la referida convocatoria de 1867: se restableció el sistema bicameral, con la reinstalación del Senado, cuyos miembros serían electos en forma indirecta en primer grado, a diferencia del sistema de 1824 que preveía su elección por las legislaturas locales (artículo 58-A); se previó la renovación por mitad del Senado, cada dos años (artículo 58-B); se restableció el veto suspensivo para el presidente, pudiendo ser superado sólo por mayoría absoluta de ambas cámaras (artículo 71-C); se precisaron las facultades exclusivas de cada una de las cámaras (artículo 72, incisos A y B); se facultó al Senado para declarar, cuando hubieran desaparecido los poderes de algún estado, que era el caso de nombrarle un gobernador provisional, así como para resolver los problemas políticos que surgieran entre los poderes de un estado (artículo 72, inciso B, fracciones V y VI); se facultó al presidente para opinar cuando la Comisión Permanente deseara convocar de oficio a sesiones extraordinarias, requiriéndose del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes para tal efecto (artículo 74, fracción II), y se estableció al Senado como jurado de sentencia en los delitos oficiales (artículo 105).

Sin embargo, este sistema no duró más de dos años pues, con motivo de la rebelión de Tuxtepec, dio inicio la dictadura de

treinta años del general Porfirio Díaz, con el breve intervalo de la gestión del general Manuel González. Las reformas durante este periodo fueron, en parte, de índole política, como las referidas a la reelección, la sucesión y la sustitución presidenciales. Salvo la de 1878 que, de acuerdo con los postulados del Plan de Tuxtepec, proscribió la reelección presidencial para el periodo inmediato, todas las demás reformas constitucionales se encaminaron a reforzar, una vez más, la posición del Ejecutivo e incrementar el centralismo. Así, por ejemplo, las relativas al artículo 78 que en 1887, 1890 y 1904 pretendieron legitimar las sucesivas reelecciones presidenciales, la última de las cuales elevó de cuatro a seis años el periodo presidencial y restableció la vicepresidencia, en tanto que las de 1882, 1896 y 1904 modificaron el sistema para la sustitución del presidente.

Otro tipo de reformas sustrajeron facultades del patrimonio de los estados para otorgárselas a la Federación, como ocurrió en 1882, 1883 y 1908, en materia de patentes y marcas; minería, comercio e instituciones bancarias; determinar cuáles eran las aguas de jurisdicción federal y legislar sobre el uso y aprovechamiento de las mismas; emigración e inmigración, y salubridad general de la República. Igualmente importantes fueron diversas reformas de 1882, 1884, 1886, 1896 y 1901 sobre alcabalas y otras prohibiciones a los estados.

Conviene destacar también la reforma de 1900 a los artículos 91 y 96 que suprimieron de la integración de la Suprema Corte de Justicia al procurador general y al fiscal a efecto de que, según el modelo francés, los funcionarios del ministerio público y el procurador general, quien lo presidía, fueran nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal.²⁶

Asimismo, como síntoma de la preponderancia del Poder Ejecutivo en este periodo, cabe mencionar el establecimiento de costumbres y prácticas políticas que menoscabaron gravemente la separación de las funciones de los órganos del poder, particularmente con la reiterada delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos en el artículo 29 constitucional —cuyo origen proviene de la época de Juárez y siguió con Lerdo de Tejada, Manuel González y Porfirio Díaz—, pero lo más grave fue que la Suprema Corte, salvo un pequeño

²⁶ Vid. Fix-Zamudio, Héctor, "La función constitucional del ministerio público", en *Anuario Jurídico*, núm. V-1978, México, 1979.

paréntesis, sostuvo la constitucionalidad de dicha práctica viciosa y anticonstitucional, a través de la cual se expidieron la mayoría de los códigos del siglo XIX.²⁷ Igualmente, otra práctica en contra del texto constitucional fue la intervención federal en la llamada desaparición de poderes, a través de la cual el presidente en turno, valiéndose del Senado e incluso de la Comisión Permanente, frecuentemente pudo remover a un gobernador que no se sometía a sus designios, al margen de lo dispuesto en la fracción I, inciso B, del artículo 72 constitucional reformado en 1874, habiéndose presentado una veintena de casos hasta antes de la Constitución de 1917.²⁸

En realidad —afirma Fix-Zamudio—, sólo conservaron un resto de autonomía los tribunales federales, en particular la Suprema Corte de Justicia, a través del juicio de amparo, que entonces adquirió el prestigio de máxima institución procesal en nuestro país, ya que tuteló en numerosas ocasiones con éxito los derechos fundamentales de los particulares, contra el creciente despotismo político y administrativo de la dictadura.²⁹

Finalmente, debe mencionarse que bajo la presidencia de don Francisco I. Madero se llevó a cabo la última reforma a la Constitución de 1857 que, a través de los artículos 78 y 109, y de conformidad con los postulados del Plan de San Luis y la Revolución, implantó la no-reelección absoluta, tanto respecto al presidente y al vicepresidente cuanto a los gobernadores de los Estados, permitiéndose sólo la elección del vicepresidente, con carácter de presidente, una vez transcurrido un periodo intermedio.

²⁷ Vid. Orozco Henríquez, José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983, pp. 110-113; sobre este particular, véase también a Fix-Zamudio, *op. cit.*, *supra*, nota 4, pp. 41-45; Martínez Báez, Antonio, "Concepto general del Estado de sitio", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núms. 25-28, enero-diciembre de 1945; y Tena, Ramírez, Felipe, "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núms. 25-28, enero-diciembre de 1945, pp. 140-147.

²⁸ Vid. González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2a. ed., México, UNAM, 1987, pp. 56-83; asimismo, Barquín Álvarez, Manuel, "La desaparición de poderes de las entidades federativas", en *Anuario Jurídico*, núm. 2-1975, México, UNAM, 1977, pp. 11-12; Orozco Henríquez, José de Jesús, *op. cit.*, *supra* nota 27, p. 119.

²⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, *supra*, nota 4, pp. 44-45.

III. EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO Y EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO

Con base en las reformas del 12 de diciembre de 1914 al Plan de Guadalupe, expedidas por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza —una vez derrotado el usurpador Victoriano Huerta y habiendo abandonado éste el poder—, y según la convocatoria de Carranza del 14 de septiembre de 1916 al Congreso Constituyente extraordinario,³⁰ con fecha 1º de diciembre de 1916 el Primer Jefe de la Revolución presentó, en la ciudad de Querétaro, un proyecto de Constitución al referido Congreso Constituyente, cuya tarea debía concluir dentro de un periodo de dos meses.

A pesar de la reciente y dura experiencia del general Díaz, respecto de la cual en el mensaje de Carranza al Congreso de Querétaro se criticaron severamente la gran concentración de poder en el Ejecutivo que había entronizado la dictadura y los graves abusos en que ésta había incurrido, el propio proyecto de Constitución presentado por Carranza se inclinó por un nuevo reforzamiento del Ejecutivo, probablemente influido por las ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que la sujeción teórica del presidente al Congreso lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales para poder gobernar.³¹ Así pues, Venustiano Carranza, en la exposición de motivos del proyecto presentado al Congreso de Querétaro, expresó:

... El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o ha-

³⁰ En el artículo V del decreto reformativo del Plan de Guadalupe, dispuso Carranza que "el encargado del Poder Ejecutivo sometería al Congreso de la Unión las leyes y disposiciones que hubiere dictado, a fin de que fueran estudiadas, ratificadas, reformadas o elevadas a preceptos constitucionales". Pero el 14 de septiembre de 1916, el Primer Jefe de la Revolución resolvió convocar a un Congreso Constituyente extraordinario; para justificar la medida, en la exposición de motivos de la convocatoria expresó que "si bien la Constitución de 1857 consignó en su artículo 127 el procedimiento para su reforma, dicha norma no era ni podía ser un obstáculo para que el pueblo hiciera uso del derecho contenido en el artículo 39 de la misma Constitución, pues el pueblo, titular esencial y originario de la soberanía, conserva el inalienable derecho de alterar o modificar, en cualquier tiempo la forma de gobierno".

³¹ Vid. Rabasa, *op. cit.*, *supra*, nota 23, pp. 138-185; sobre este particular, consúltese a De la Cueva, *op. cit. supra*, nota 8, pp. 1324-1327; Fix-Zamudio, Héctor, "El sistema presidencialista y la división de poderes", en *La Universidad Nacional y problemas nacionales*, México, UNAM, vol. IX, tomo III, 1979, pp. 94-95.

cer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos...³²

Fue así, como se apreciará en el desarrollo de este tema, como el Constituyente de Querétaro —a pesar de las advertencias de algunos diputados que se opusieron— se inclinó también por fortalecer nuevamente al Ejecutivo.

Aun cuando se puede afirmar que los miembros del Congreso Constituyente defendían, por lo general, un programa unitario producto de la Revolución triunfante —el cual se había venido definiendo con los postulados principalmente del Programa del Partido Liberal Mexicano, el Plan de San Luis Potosí, el Plan de Ayala y el Plan de Guadalupe,³³ varios de los cuales empezaron a positivarse con la Ley de 6 de enero de 1915 que ordena la restitución y la dotación de tierras a las poblaciones campesinas, así como con las medidas de protección al trabajo dictadas por los gobernadores de los estados—, cabe advertir que en la asamblea queretana se revelaron distintas tendencias —la de los moderados de filiación carrancista, la de los radicales o jacobinos que contaban con el apoyo del general Álvaro Obregón, así como una tercera, de influencia equilibradora entre tales extremos— y sí se intentó mantener la Constitución dentro de los lineamientos de su antecesora, dejando al Congreso de la Unión y a la legislación ordinaria el cuidado de dictar las leyes reclamadas por el pueblo durante la lucha armada. Esta posición que incluso partió del proyecto mismo de Constitución elaborado por Carranza, fue impugnada al discutirse el problema de la libertad de trabajo y quedó definitivamente doblegada cuando se debatió el derecho de pro-

³² *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, tomo 1, p. 267.

³³ *Programa del Partido Federal Mexicano*: expedido por los hermanos Flores Magón, los Sarabía y otros precursores de la Revolución, el 10. de julio de 1906 en la ciudad de Saint Louis, Mo.

Plan de San Luis Potosí: expedido por D. Francisco I. Madero, fechado el 5 de octubre de 1910 cuando logró fugarse de la prisión de esa ciudad, si bien lo formuló poco después en San Antonio, Texas.

Plan de Ayala: expedido por el general Emiliano Zapata y la llamada Junta Revolucionaria del Estado de Morelos, en Ayala, el 28 de noviembre de 1911.

Plan de Guadalupe: expedido por jefes y oficiales de fuerzas constitucionalistas en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, el 26 de marzo de 1913, el cual fue aceptado por D. Venustiano Carranza y posteriormente reformado.

Estos textos pueden consultarse en Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp. 728-745.

piedad, surgiendo la nueva idea de un derecho constitucional social a efecto de superar las deficiencias del individualismo clásico liberal, a través de la tutela de ciertos derechos sociales y la realización de objetivos de bienestar y justicia sociales, propiciando un mayor intervencionismo estatal para la redistribución de bienes y servicios en busca de la justicia social, con lo cual también se confirieron nuevas facultades al presidente de la República.

1. *La estructura del sistema presidencial*

En su mensaje al Congreso Constituyente, Carranza puntualizó las razones por las cuales estimaba que no era conveniente el establecimiento de un sistema parlamentario, señalando entre otros argumentos que éste “entre nosotros no tendría ningunos antecedentes y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857”.³⁴

Ahora bien, es conveniente recordar que, siguiendo una tradición iniciada desde el artículo 9o. del Acta Constitutiva de la Federación, de 1824, el artículo 49 de la Constitución de 1917 estableció: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, para después prohibir que dos o más de estos “poderes” se reúnan en una sola persona o corporación. En tanto que el artículo 49 habla del “Supremo Poder de la Federación”, éste es tan sólo la suma de competencias encargadas a los órganos de la Federación. En un Estado federal, las competencias se encuentran divididas, fundamentalmente, entre la Federación y los estados miembros o locales. El conjunto de competencias asignadas a los órganos federales es el “Supremo Poder de la Federación”. Éste, a su vez, es dividido en el Legislativo, depositado en un Congreso general, el cual se subdivide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (artículo 5); el Ejecutivo, depositado en un presidente de la República (artículo 80), y el Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito (artículo 94).

³⁴ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, op. cit. supra*, nota 32, p. 45.

Así pues, el artículo 80 constitucional establece el Ejecutivo unipersonal, en los siguientes términos: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará 'presidente de los Estados Unidos Mexicanos'." Como señala Jorge Carpizo, la expresión de Supremo Poder Ejecutivo es una reminiscencia de otras épocas en que se acostumbró calificar de supremos a los poderes. Así, en los *Elementos constitucionales* de Rayón se menciona el "Supremo Congreso", y en la Constitución de Apatzingán se habla de "Supremo Congreso", "Supremo Gobierno" y de "Supremo Tribunal de Justicia". Lo único curioso es que actualmente sólo se hace énfasis en dicho adjetivo respecto al Poder Ejecutivo, habiendo desaparecido en lo referente al Poder Legislativo, pero subsistiendo en la expresión Suprema Corte de Justicia, además de la referencia general al llamado "Supremo Poder de la Federación".³⁵

Como se indicó, salvo el Ejecutivo colegiado previsto en la Constitución de Apatzingán y en algunos gobiernos transitorios al margen de textos constitucionales —como, por ejemplo, el triunvirato que se formó a la caída de Iturbide y el de finales de 1829—, nuestro país siempre ha contado con un Ejecutivo unipersonal, particularmente tratándose de regímenes presidenciales, siguiendo el modelo estadounidense, si bien algunos países latinoamericanos bajo sistema presidencial incluyen dentro del Ejecutivo a los vicepresidentes, en su caso, y a los llamados ministros de Estado, así como en ocasiones a otros funcionarios previstos por la Ley (como ocurre, por ejemplo, en las constituciones de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela),³⁶ en tanto que en nuestro país todos los demás funcionarios que forman parte de la administración pública federal adquieren el carácter de colaboradores o auxiliares del Ejecutivo, mas no forman parte del mismo.

Aun cuando la Constitución de 1917 redujo el periodo presidencial a cuatro años y, "como una conquista revolucionaria", proscribió la reelección presidencial³⁷ (si bien se permitía que los

³⁵ Cfr. Carpizo, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 45.

³⁶ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Modernas tendencias del órgano Legislativo en América Latina y España", en *Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, en prensa.

³⁷ "Así, se llevaba a la nueva Constitución el postulado político de no reelección del Plan de San Luis de 1910. En México, una vez que una persona llegaba a la presidencia, sólo se le podía sustituir ya fuera por la fuerza de las armas o por su muerte: tal fue la situación con Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre ellos cuatro gobernaron 58 de los primeros 90 años del México independiente" (Carpizo, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 55-56).

presidentes interino, provisional y sustituto volvieron a ocupar la presidencia después del periodo inmediato), entre los instrumentos adoptados por el Constituyente de Querétaro para afianzar el predominio del Poder Ejecutivo, cabe destacar el establecimiento de la elección directa del presidente de la República (artículo 81 de la Constitución en vigor), frente a la indirecta en primer grado que preveía la Constitución de 1857. Al advertir que la elección directa del presidente constituía también una de "las conquistas obtenidas por la revolución de 1910", en su mensaje al Congreso Constituyente, Carranza señaló que los constituyentes de 1857

...restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales... El presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones.

Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El Gobierno, entonces será justo y fuerte...³⁸

Otra de las medidas del Constituyente de 1917 encaminadas a robustecer al Ejecutivo fue la supresión nuevamente de la vicepresidencia, que tan nefastos resultados había tenido en nuestra historia institucional. Al respecto, en su mensaje Carranza señaló:

La vicepresidencia, que en otros países ha logrado entrar en las costumbres y prestado muy buenos servicios, entre nosotros, por una serie de circunstancias desgraciadas, llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al Gobierno de la República.

Y, en efecto, sea que cuando ha estado en vigor esta institución haya tocado la suerte de que la designación de vicepresidente recayera en hombres faltos de escrúpulos, aunque sobrados de ambición; sea que la falta de costumbres democráticas y la poca o ninguna

³⁸ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917*, p. 268.

honradez de los que no buscan en la política la manera de cooperar útilmente con el Gobierno de su país, sino sólo el medio de alcanzar ventajas reprobadas, con notorio perjuicio de los intereses públicos, es lo cierto que el vicepresidente, queriéndolo o sin pretenderlo, cuando menos lo esperaba en este caso, quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro a donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder supremo de la República.

La vicepresidencia en México ha dado el espectáculo de un funcionario, el presidente de la República, al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la ley; y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento para sustituirlo en el puesto, quedando después en él, sin enemigo al frente.

En los últimos periodos del Gobierno del general Díaz, el vicepresidente de la República sólo fue considerado como el medio inventado por el cientificismo para poder conservar, llegado el caso de que aquél faltase, el poder, en favor de todo el grupo, que lo tenía ya monopolizado.³⁹

Ante la ausencia de la vicepresidencia, un problema por definir por el Constituyente de Querétaro fue el sistema para cubrir las faltas del presidente de la República. Sobre el particular, se rechazaron los sistemas que preveían algún funcionario específico para sustituir al presidente, en virtud de que también habíamos tenido amargas experiencias en tal sentido; así, por ejemplo, en 1857 era el presidente de la Suprema Corte de Justicia quien sustituía al presidente de la República, convirtiendo la presidencia de ese tribunal en un cargo político, habiéndose dado el caso de que José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte, efectuando un golpe de Estado, se autodesignara presidente de la República; asimismo, el sistema de 1904 que posibilitó, ante las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, que ocupara la presidencia Pedro Lascuráin, secretario de Relaciones Exteriores, quien duró aproximadamente cuarenta y cinco minutos como presidente, y cuyo único acto de gobierno fue designar secretario de Gobernación a Victoriano Huerta, renunciando él de inmediato y abriéndole así a Huerta, en forma expedita, el camino de la presidencia.

Lo anterior fue la causa de que el sistema de 1917 se inclinara por desvincular la sustitución del presidente de cualquier individuo de quien ya de antemano se supiera que, si aquél faltara, éste sería su sucesor. Fue así como los artículos 84 y 85 constituciona-

³⁹ *Ibidem*, p. 269.

les, así como el 73, fracción XXVI, y el 79, fracción VI, establecieron el sistema que con ciertas precisiones posteriores continúa esencialmente en vigor, cuyas características son las siguientes:

a) El Congreso, constituido en colegio electoral, con un quórum de asistencia de las dos terceras partes del número total de sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, nombraba:

i) Un presidente (al que, a partir de 1933, se denomina interino) si la falta absoluta del presidente de la República ocurre en los dos primeros años del periodo. En este caso, el Congreso debía expedir la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo. También se nombraba un presidente (que, en 1917, se denominó provisional, pero que a partir de 1933 se le llama, acertadamente, interino), si la elección no estuviere hecha y declarada el 10. de diciembre, o si al comenzar un periodo constitucional no se presentara el presidente electo, procediéndose de acuerdo con las mismas reglas señaladas en este párrafo.

ii) Un presidente sustituto, si la falta del presidente ocurre en los últimos dos años del periodo respectivo. El presidente sustituto debía concluir dicho periodo.

b) Si el Congreso no se encontraba en sesiones, la Comisión Permanente designaba un presidente provisional y debería convocar a sesiones extraordinarias al Congreso para que nombrara un presidente sustituto, tomando en cuenta si la falta se había producido dentro de los dos últimos años del periodo presidencial, o convocara a elecciones presidenciales si ocurría dentro de los dos primeros.

c) Conforme al artículo 79, fracción VI, aún en vigor, la Comisión Permanente puede conceder licencia al presidente de la República hasta por treinta días y nombrar el interino que va a suplir esa falta. El penúltimo párrafo del artículo 85 establecía que:

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la comisión permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Si la falta, de temporal, se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

Cabe advertir que, a diferencia de lo previsto a partir de 1933, el texto de 1917 permitía que el presidente provisional pudiera ser elegido por el Congreso como sustituto y que el interino pu-

diera elegirse para el periodo inmediato, siempre que no estuviera en funciones al celebrarse las elecciones.

Por otra parte, entre los requisitos para ser presidente, el Constituyente de 1917, además de exigir el ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, estableció el ser hijo de padres mexicanos por nacimiento. Asimismo, conservó el requisito de los 35 años cumplidos al día de la elección y amplió a un año de anterioridad la residencia en el país al tiempo de la elección. Además de exigir el no pertenecer al estado eclesiástico, se puntualizó el no ser ministro de algún culto. Igualmente, se adicionaron los siguientes requisitos, con respecto a los previstos en 1857: No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes de la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado, a menos que se separe de su puesto noventa días antes de la elección, y no haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo. En tanto que el penúltimo requisito se amplió a otros puestos y plazos, el último fue derogado en 1927.

2. *Las relaciones con el órgano Legislativo*

Como se apuntó, aun cuando sin citarlo, en el Constituyente de Querétaro campearon las ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que, en su opinión, la preeminencia normal del Legislativo sobre el Ejecutivo en la Constitución de 1857 había sido una de las causas principales que generaron que el presidente recurriera permanentemente a medios dictatoriales para poder gobernar, por lo que se inclinaron por un nuevo reforzamiento del Ejecutivo, sin tomar en cuenta que desde 1874 el texto constitucional de 1857 fue modificado sobre el particular y aquella crítica no era del todo procedente. Sin embargo, en su mensaje al Constituyente Carranza señaló:

Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas.⁴⁰

⁴⁰ *Ibidem*, p. 267.

Es conveniente advertir que algunos diputados constituyentes se opusieron al reforzamiento del Ejecutivo; así, por ejemplo, Manjarrez señaló que:

... 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... Pero, ya 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 consideren 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.⁴¹

Entre las medidas encaminadas a fortalecer al Ejecutivo respecto del Legislativo, cabe mencionar la restricción de las causales del juicio de responsabilidad al presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria (artículo 109 del texto original de 1917) y derogando las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (artículo 103 de la carta de 1857), a la vez que se aumentó la instancia ante el Senado de la República para considerar culpable al funcionario (artículo 111 del texto de 1917) y no como en la de 1857 que bastaba la resolución de la Cámara de Diputados.

Asimismo, debe mencionarse la reducción a un solo periodo de sesiones, en lugar de dos, del órgano Legislativo (artículos 62 de la Constitución de 1857 y 66 de la de 1917), así como la restricción de la facultad de la Comisión Permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias, y confiriéndole dicha facultad al presidente, en tanto que éste podía convocar al Congreso o a alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estimara conveniente (artículo 89, fracción XI, del documento de 1917), si bien en ambos aspectos, a través de reformas posteriores, se volvió en cierta medida al sistema previsto en el texto constitucional de 1874.

Por otra parte, en cuanto al veto presidencial, se modificó lo previsto en la reforma de 1874, en tanto que se elevó la mayoría

⁴¹ *Ibidem*, tomo II, p. 437.

requerida para superarlo, pues en lugar de la mayoría absoluta se establecieron las dos terceras partes de los diputados y senadores para la segunda aprobación (artículo 72, inciso c), siguiendo el modelo norteamericano.

Finalmente, debe mencionarse que las facultades para aceptar la renuncia al cargo de presidente de la República, así como para examinar la cuenta anual que presente el Ejecutivo, en lugar de corresponder a la Cámara de Diputados según el texto de 1874, el Constituyente de Querétaro se las confirió al Congreso de la Unión (artículo 73, fracciones XXVII y XXVIII).

3. *Las relaciones con el organismo Judicial*

Aun cuando se reforzó en forma tal vez exagerada la posición constitucional del Ejecutivo Federal en sus relaciones con el Congreso de la Unión —señala Fix-Zamudio⁴² paralelamente se vigorizó en el texto primitivo de la Constitución de 1917 la posición de los tribunales federales, en particular la de la Suprema Corte de Justicia: se suprimió el sistema artificial de la elección popular en segundo grado de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, previsto por el artículo 92 de la carta de 1857, tomando en cuenta que en la realidad eran designados directamente por el presidente de la República, y se adoptó el nombramiento por el Congreso de la Unión; asimismo, se establecieron requisitos más severos sobre la idoneidad técnica para ser designado ministro de la Suprema Corte, ya que la Constitución anterior (artículo 93) requería únicamente estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, mientras que el artículo 95 de la carta de 1917 exige la posesión de título profesional de abogado.

En cuanto a las garantías judiciales, se estableció la inamovilidad no sólo de los propios ministros de la Suprema Corte, sino también la de los magistrados de circuito y jueces de distrito, a partir del año de 1923, con posterioridad al cual sólo podían ser removidos por “mala conducta” y previo el juicio de responsabilidad correspondiente (artículo 94, en su texto primitivo, de la Constitución de 1917), en tanto que el artículo 92 de la ley suprema de 1857 determinaba que los referidos ministros de la Corte durarían en su encargo únicamente seis años.

Por otra parte, se suprimió la Secretaría de Justicia, a la cual se le atribuyeron intromisiones y consignas durante el régimen del

⁴² Cfr. Fix-Zamudio, *op. cit.*, *supra*, nota 31, pp. 96-97.

general Díaz, según lo dispuesto por el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, con lo cual se pretendió liberar al organismo Judicial Federal de toda injerencia del Ejecutivo.

Sin embargo, es conveniente señalar que el Constituyente de 1917 recogió la reforma de 1900 que suprimió de la integración de la Suprema Corte de Justicia al procurador general y al fiscal, otorgando la titularidad de la acción penal al ministerio público, cuyos funcionarios y el procurador general, quien lo presidía, son nombrados y removidos libremente por el presidente (artículos 21 y 102 constitucionales).

Finalmente, cabe mencionar que los diputados constituyentes no creyeron conveniente adoptar el sistema de control político de la constitucionalidad de las leyes y decidieron conservar los principios fundamentales de nuestro juicio de amparo. En el discurso que pronunció ante el Congreso, Carranza puso de relieve que los regímenes dictatoriales no habían respetado los derechos del hombre, por lo que era urgente reorganizar la institución para hacerla más expedita y eficaz: el juicio de amparo, decía el Primer Jefe, forma parte de la vida de nuestro pueblo y es tal vez el único baluarte de la libertad en el que creen todavía los hombres. Estas consideraciones decidieron a Carranza a proponer la ampliación del juicio de amparo, lo cual fue bien recibido por el Constituyente de 1917.

4. Panorama sobre las principales facultades constitucionales del presidente

Además de las facultades presidenciales señaladas en los anteriores incisos de este tema, se estima conveniente proporcionar un panorama sobre aquellas otras de importancia que el Constituyente de 1917 le otorgó al Ejecutivo.

En cuanto a las facultades materialmente legislativas del presidente, además de las extraordinarias para legislar en situaciones de emergencia, la reglamentaria y la de celebración de tratados internacionales que sean ratificados por el Senado, ya previstas anteriormente, el Constituyente de Querétaro previó las medidas de salubridad establecidas por el Consejo de Salubridad General y, en su caso, el Departamento de Salubridad —hoy Secretaría de Salud—, ambos órganos dependientes directos del presidente de la República. Así, el artículo 73, fracción XVI, estableció el Consejo de Salubridad General, siendo sus disposiciones generales obli-

gatorias en todo el país; las medidas que el Consejo ponga en vigor en lo relativo a la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, y las expedidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán posteriormente revisadas por el Congreso en los casos que le competan. El inciso 2o. de la fracción en cuestión, facultó al mencionado Departamento de Salubridad a que en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, dicte de inmediato las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

Entre otras de las principales facultades constitucionales otorgadas al presidente de la República, se encuentran:

- a) Promulgar y ejecutar las leyes (artículo 89, fracción I);
- b) Nombrar y remover, con toda libertad, a sus principales colaboradores, como los secretarios de Estado, el procurador general de la República, el gobernador del Distrito Federal, así como los gobernadores de los entonces territorios, y el procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorios (89, fracción II);
- c) Nombrar, con la ratificación del Senado, los ministros y agentes diplomáticos, los empleados superiores de Hacienda, los cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacionales, pudiendo remover libremente a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda (89, fracciones II, III y IV);
- d) Nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes (89, fracción II);
- e) Declarar la guerra a nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (89, fracción VIII);
- f) Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente de mar y tierra o para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, así como disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, con el consentimiento del Senado (89, fracciones VI y VII);
- g) Conceder patentes de curso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso (89, fracción IX, derogada por decreto publicado en el *Diario Oficial* del 21 de octubre de 1966).
- h) Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolos a la ratificación del "Congreso Federal", en realidad, del Senado (89, fracción X);

i) Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones (89, fracción XII);

j) Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación (89, fracción XIII);

k) Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y territorios (89, fracción XIV);

l) Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores, o perfeccionadores de algún ramo de la industria (89, fracción XV);

m) Celebrar los empréstitos sobre el crédito de la nación conforme a las bases que señale el Congreso (73, fracción VIII);

n) Ejercitar y desistirse de la acción penal a través del procurador general de la República (21 y 102);

ñ) Expulsar de inmediato y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente (33);

o) Expropiar, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, en materia federal y del Distrito Federal (27, párrafo 2o.), y

p) Ser la suprema autoridad agraria y, con tal carácter, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, se le facultó expresamente para: i) El otorgamiento de concesiones a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establecieran trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se tratara y se cumplieran los requisitos legales (párrafo 6o., reformado posteriormente por decretos publicados en el *Diario Oficial* de 20 de enero de 1960, de 29 de diciembre de 1960 y de 6 de febrero de 1975); ii) La resolución de los límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población (fracciones VI y XII); iii) La resolución de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas (fracciones X y XIII); iv) La fijación de la extensión de terrenos que pueden adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales, por acciones, que no tengan un fin agrícola (fracción IV); v) La declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola per-

sona o sociedad (fracción XVIII), y *vi*) El nombramiento de los cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario (fracción XI, inciso b).

5. *El sistema federal y el régimen municipal*

Tomando en cuenta que la estructura federal no es sino otra forma de "dividir" el poder público, al distribuir las competencias entre una instancia central y las correspondientes regionales o locales, se considera conveniente aludir brevemente a la organización del sistema federal mexicano, así como al régimen municipal, puesto que teórica y eventualmente constituyen esferas autónomas al poder presidencial.

En su multicitado mensaje, Carranza señaló cuál había sido la realidad del sistema federal bajo la Constitución de 1857:

Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de Gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del Centro se han injerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos, o sólo se han dejado que en cada Entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.⁴³

No obstante lo que antecede, el Constituyente de Querétaro no estableció mecanismo alguno para fortalecer nuestro federalismo. En cambio continuó con el proceso de centralización de facultades en la Federación que periódicamente se había venido llevando a cabo desde la Constitución de 1857. Así, además de precisar y,

⁴³ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917, op. cit., supra*, nota 32, p. 261.

en ocasiones, ampliar diversas facultades del Congreso de la Unión, se le confirieron a éste otras para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 constitucional: expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos; definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, y expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor (artículo 73, fracciones X, XX, XXI y XXIV).

Asimismo, si bien se recogió el sistema rígido de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, adoptado en 1857 en términos similares a la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, se flexibilizaron las llamadas facultades implícitas, en tanto que para su procedencia no se requirió más que las leyes fueran necesarias y propias para hacer efectivas las facultades explícitamente conferidas, como ocurría en 1857 y en el modelo norteamericano, sino que el Constituyente de Querétaro estableció que bastaría que tales leyes se consideraran sólo "necesarias" para tal objeto por el Congreso de la Unión, para que se estimaran procedentes, lo cual implicó una ampliación de las facultades expresamente conferidas a la Federación, en detrimento de las reservadas a los estados (artículo 73, fracción XXIX, del texto de 1917, y XXX del vigente).

Es claro que tal ampliación de la competencia del Congreso de la Unión para legislar en otros ámbitos se traduce en el incremento de las facultades conferidas al Ejecutivo Federal, tanto en lo que respecta a la formulación de las correspondientes iniciativas de ley en nuevas materias, cuanto a la importante función eventual de ejecutarlas.

Por otra parte, es conveniente destacar que el Constituyente de 1917 estableció al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de cada uno de los estados. A efecto de eliminar a los jefes políticos, prefectos y subprefectos que durante la dictadura de Díaz hicieron desaparecer a los municipios en la práctica, el Congreso de Querétaro prescribió que éstos estarían administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa y que no habría autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado. Asimismo, si bien se estableció que los municipios contarían con personalidad jurídica y administrarían libremente su hacienda, la cual se integraría con las contribuciones que señalaran las legislaturas locales y que, en todo caso, serían suficientes para atender las necesidades munici-

pales, el Constituyente no garantizó efectivamente la autonomía financiera del municipio, al no contemplar la forma de resolver los conflictos entre las autoridades de los estados y los de los municipios —a pesar de la propuesta de Heriberto Jara e Hilario Medina sobre el particular— condenando al municipio a vivir raquímicamente en lo económico (artículo 115).

IV. EL ESTADO MEXICANO POSREVOLUCIONARIO Y EL CONTINUO REFORZAMIENTO DEL EJECUTIVO

Diversas reformas constitucionales posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de Querétaro —entre las que sobresalen las promulgadas en 1927 y 1928—, tendieron a fortalecer nuevamente al Ejecutivo, en un proceso de concentración de facultades siempre creciente, en especial por la forma tan generosa en que varias de esas facultades fueron desarrolladas por la legislación ordinaria, así como por el surgimiento de prácticas y costumbres que ampliaron la competencia del Ejecutivo, amén de aquellas derivadas de la estructura del sistema político bajo el régimen de partido predominante, cuya jefatura real ha correspondido al presidente de la República, todo ello contribuyendo a que éste tuviera un poder excesivo en distintas áreas.⁴⁴

Cabe apuntar, sin embargo, y como se apreciará en el desarrollo del siguiente tema, que después de un periodo de transición en que junto a reformas que robustecieron al Ejecutivo hubo otras que buscaron fortalecer, así fuese incipientemente, a los otros órganos, y a partir de la década de los setenta el proceso de concentración de facultades se ha revertido para beneficiar a los órganos Legislativo y Judicial, si bien es claro que todavía no se obtiene el equilibrio deseado, en buena medida debido también a la estructura del sistema político mexicano.

1. *La presidencia de la República y la concentración de facultades*

Una de las etapas más significativas, a partir de la vigencia de la Constitución de 1917, en cuanto a favorecer el predominio del Poder Ejecutivo, fueron las reformas de 1927 y 1928 que pretendían, en el fondo, beneficiar al general Álvaro Obregón. Además

⁴⁴ En este sentido, siguiendo a Jorge Carpizo, quien afirma: "El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político" (*op. cit. supra*, nota 3, p. 82).

de otras reformas relativas al organismo Judicial y al gobierno del Distrito Federal aprobadas en 1928, que se analizarán posteriormente, en los dos años mencionados se establecieron las siguientes para fortalecer al Ejecutivo:

A pesar de que —como se apuntó— el Congreso Constituyente fue antirreeleccionista, al expresar en el artículo 83 que “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto”, la ambición personal fue más fuerte que el marco constitucional. A efecto de permitir la eventual reelección de Obregón por una sola vez, a través de reforma publicada en el *Diario Oficial* de 22 de enero de 1927, se estableció en el segundo párrafo del artículo 83 que el presidente: “No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un periodo más. Terminado el segundo periodo del ejercicio, quedará incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo”.

Asimismo, por reforma publicada en el mencionado *Diario Oficial* de 1927, se derogó la fracción VII del artículo 82 constitucional que establecía como requisito para ser presidente el “No haber figurado directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo”. La motivación de lo anterior fue que, en las elecciones de 1920, Obregón ganó las elecciones presidenciales frente a Robles Domínguez, pero éste presentó una petición a la Cámara de Diputados, encargada de calificar la elección, para que declarara ilegal la candidatura de Obregón, basándose precisamente en la entonces fracción VII del artículo 82, y acusando a Obregón de haber participado en un levantamiento, motín y golpe militar.⁴⁵ Si bien la Cámara de Diputados desechó en esa ocasión dicha solicitud, la reforma constitucional tuvo por objeto despejar el panorama de otra eventual impugnación a la nueva candidatura de Obregón.

Con el propósito también, quizá, de reducir posibles contendientes de Obregón que aspiraran a la presidencia, en 1927 se amplió el plazo de noventa días, previsto en 1917, hasta el de un año como requisito para que los secretarios y subsecretarios de Estado se separaran de su cargo si deseaban ser candidatos a la presidencia, a la vez que la inhabilitación se extendió a los gobernadores de algún estado, territorio o del Distrito Federal. Por otra parte, en 1943 se volvió a reformar el artículo 82 constitucional para ampliar a

⁴⁵ Cfr. Carpizo, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 54-55.

los jefes y secretarios generales de departamento administrativo, así como al procurador de la República, la inhabilitación respectiva, si bien se redujo el plazo a seis meses, con lo cual se permitió que el presidente saliente contara con más tiempo para tomar la decisión sobre su sucesor y optar por alguien más cercano, a efecto de ser postulado por el partido oficial.

Como si no fuera suficiente la reforma de 1927 que permitió la reelección por una vez, y sin importar el daño institucional que provocaba, el 24 de enero de 1928 se volvió a reformar el artículo 83, cuyo primer párrafo determinó que "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato". De este modo, pues, se amplió el periodo constitucional de cuatro a seis años y admitió la posibilidad de reelección en varias ocasiones del presidente, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato.

Sin embargo, como se sabe, Obregón, después de las elecciones y antes de ser declarado presidente constitucional, fue asesinado, en tanto que por decreto publicado en el *Diario Oficial* de 29 de abril de 1933 se volvió a reformar la Constitución para prohibir en forma absoluta la reelección presidencial⁴⁶ —sin modificar el periodo de seis años—, en términos más severos que el texto original de 1917, ya que mientras en éste los presidentes con carácter interino, provisional y sustituto no podían ser elegidos para el periodo inmediato, pero sí después; en la reforma de 1933, en vigor, el presidente, sin importar el carácter que haya tenido, nunca podrá volver a ocupar ese cargo.⁴⁷

Ahora bien, como este tema se ha dividido en diversos incisos que abordan por separado las relaciones con los órganos Legislativo y Judicial, así como los regímenes federal y municipal, en este apartado se hará referencia únicamente a la estructura del sistema presidencial, en cuanto a la organización de la administración pública federal dependiente del Ejecutivo y a las principales facultades del presidente de la República.

Para dar una idea del impresionante aparato administrativo que depende del Ejecutivo y cómo se ha ampliado, cabe señalar que

⁴⁶ "Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

⁴⁷ Vid. Carpizo, Jorge, "El principio de no reelección", en González Casanova, Pablo, coord., *Las elecciones en México, Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 121-124.

mientras en 1917 el sector centralizado se integraba, de conformidad con la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de ese año, con siete secretarías de Estado y cinco departamentos "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación",⁴⁸ en la actualidad, atendiendo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, publicada en el *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1976 con sus reformas posteriores, especialmente la publicada en el propio *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1982, dicho sector abarca dieciocho secretarías de Estado y un departamento administrativo,⁴⁹ a los cuales debe agregarse la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.⁵⁰ Sobre el particular, debe recordarse que los secretarios de Estado y jefes de departamento son simples auxiliares del titular del Ejecutivo y que la institución del refrendo establecida por el artículo 92 de la Constitución Federal carece de control político o jurídico, puesto que dichos funcionarios pueden ser destituidos libremente.⁵¹

Es importante, además, señalar que el sector que se ha expandido en forma anárquica y excesiva es, sin duda, el llamado "paraestatal", que abarca a los organismos públicos descentralizados, a las empresas de participación estatal —incluidas las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas—, así como los fideicomisos. Al respecto, de conformidad con el último registro de la administración pública federal paraestatal publicado en el *Diario Oficial*, este último sector incluye 78 organismos públicos descentralizados, 535 empresas de participación estatal mayoritaria y 48

⁴⁸ Según la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, las siete secretarías de Estado existentes eran: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, la de Industria, Comercio y Trabajo. Asimismo, la Ley preveía cinco departamentos: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovevisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares, y el de Contraloría (artículo 1o.).

⁴⁹ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor establece dieciocho secretarías de Estado: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo, y la de Pesca. Asimismo, existe el Departamento del Distrito Federal.

⁵⁰ Cfr. Artículos 1o., segundo párrafo, y 5o., segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente.

⁵¹ Vid. Carpizo, *op. cit. supra*, nota 3, pp. 33-36.

de participación estatal minoritaria, así como 188 fideicomisos, haciendo un total de 849 entidades del sector público paraestatal.⁵²

Algunas de estas entidades constituyen aspectos vertebrales de la economía nacional, como es el caso de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional de Subsistencias Populares, Ferrocarriles Nacionales de México, Altos Hornos de México, S.A., Siderúrgica Nacional y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ante este panorama tan amplio, y con objeto de que el Ejecutivo pudiera controlar administrativamente y supervisar estos organismos desde el punto de vista financiero, se expidió una ley el 31 de diciembre de 1947 —si bien en ese entonces este sector todavía no era tan amplio—, misma que no fue muy efectiva. Por tanto, el 4 de enero de 1966 se promulgó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que fue derogada el 31 de diciembre de 1970 por la Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Finalmente, esta última ley también fue derogada por la vigente Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el *Diario Oficial* de 14 de mayo de 1986, a través de la cual se precisaron las facultades de control propias del Ejecutivo y las de coordinación, programación y evaluación de las entidades paraestatales por las dependencias coordinadoras de sector —en los términos de los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal—, así como aquellos otros controles globales financieros, presupuestales y de planeación, programación, evaluación e inspección a cargo de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.⁵³

El referido aparato administrativo implica una concentración de recursos humanos, técnicos y financieros en el Ejecutivo, que se traduce en una preeminencia sobre los otros órganos del poder. Todos los titulares y empleados de esas dependencias y entidades de la administración pública federal están sujetos al presidente de la República; él los designa y los remueve, les ordena y les determina los medios económicos para su acción.⁵⁴ Así, el presupuesto de

⁵² Cfr. *Diario Oficial de la Federación* de 15 de noviembre de 1982.

⁵³ Vid. Barquín Álvarez, Manuel, "Bases constitucionales de la empresa pública", en *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 306-310.

⁵⁴ Moreno Sánchez, Manuel, *Crisis política de México*, México, Editorial Extemporáneos, 1970, pp. 42-43.

egresos para la presidencia de la República y las dependencias del Ejecutivo Federal para 1988 es de \$39'425,136'200,000 (treinta y nueve billones cuatrocientos veinticinco mil ciento treinta y seis millones doscientos mil pesos moneda nacional), al que debe agregarse el presupuesto del Departamento del Distrito Federal para el mismo año, que asciende a \$3'396,349'400,000 (tres billones trescientos noventa y seis mil trescientos cuarenta y nueve millones cuatrocientos mil pesos moneda nacional); por su parte, el presupuesto de egresos de 1988 correspondiente nada más a las 23 entidades paraestatales, cuyos programas se incluyen en el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, asciende a \$50'821,844'900,000 (cincuenta billones ochocientos veintiún mil ochocientos cuarenta y cuatro millones novecientos mil pesos moneda nacional). En cambio, el presupuesto de egresos para el órgano Legislativo es tan sólo de \$69'761.400,000 (sesenta y nueve mil setecientos sesenta y un millones cuatrocientos mil pesos, moneda nacional), en tanto que el correspondiente al organismo Judicial Federal es de 131,383'800,000 (ciento treinta y un mil trescientos ochenta y tres millones ochocientos mil pesos, moneda nacional).⁵⁵

A efecto de dar sólo una muestra de las amplias y variadas atribuciones del Ejecutivo —ya que una reseña minuciosa sería muy difícil, debido a las limitaciones de espacio, y además porque se abordan en otros de los trabajos incluidos en la presente obra—, aludiremos sólo a algunas de las principales previstas en la Constitución y en la legislación ordinaria:

a) Por lo que se refiere a la política interna, la preeminencia y amplitud de medios de acción del presidente de la República son ostensibles si se toma en cuenta que puede disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para la defensa interior y exterior de la República, así como de la guardia nacional para los mismos objetos, siempre con el consentimiento del Senado, a la vez que está facultado para declarar la guerra a nombre de México, previa ley del Congreso de la Unión (artículo 89 constitucional, fracciones VI, VII y VIII).

b) Por conducto de la Secretaría de Gobernación (artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), el presidente de la República dirige los aspectos esenciales de las actividades políticas internas, incluyendo el procedimiento electoral federal, si se toma en cuenta que el secretario de gobernación es quien

⁵⁵ Cfr. *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1987.

preside a la Comisión Federal Electoral (artículo 165, fracción I, del Código Federal Electoral de 29 de diciembre de 1986, pero que desde las leyes electorales anteriores así se contemplaba), organismo encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones relativas al sufragio.

c) A través del procurador general de la República, el presidente decide si ejercita o no la acción penal, de conformidad con los artículos 21 y 102 constitucionales. Cabe destacar que, si bien su decisión se debe basar en los elementos de convicción, el procurador decide discrecionalmente tal ejercicio, y si no lo lleva a efecto los interesados en que la persecución se cumpla no pueden hacer nada, ya que la Suprema Corte de Justicia ha resuelto que para esos casos no procede al juicio de amparo porque se privaría de esta facultad al Ministerio Público; de ahí que el Ministerio Público tenga en México el monopolio de la acción penal, aunque existen algunos casos excepcionales en que la persecución de los delitos la realiza un órgano distinto.⁵⁶

En general, el Ministerio Público se puede desistir de la acción penal, pero es facultad del juez interrumpir o no el proceso, ya que dicho caso, habiendo salido de la del Ministerio Público, se encuentra bajo su jurisdicción. Sin embargo, en México, el Ministerio Público, incluso, se ha llegado a desistir de la acción penal existiendo ya sentencia de primera instancia y encontrándose el caso en conocimiento de la segunda instancia.

Esta situación antijurídica y avasalladora del Poder Judicial —apunta Jorge Carpizo— sólo comprueba la gran discrecionalidad que el ministerio tiene en el ejercicio y en el desistimiento de la acción penal, cuando el uso de ésta no debería ser de carácter arbitrario, sino estar sujeto a normas. . . . Así, parte de la libertad de los mexicanos, con todos los efectos consiguientes, a través del abuso o no ejercicio de la acción penal, queda depositada en el buen, recto, o mal intencionado criterio del presidente, mismo que se ejerce a través del procurador general de la República.⁵⁷

d) Otro ejemplo del fortalecimiento constitucional del Ejecutivo —en esta área, al igual que del Legislativo—, son las facultades que se le confieren al Estado mexicano para intervenir en materia eco-

⁵⁶ Cfr. Carpizo, *op. cit. supra*, nota 3, pp. 161-162. Vid. Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones*, México, Porrúa, 1976, pp. 48-49; Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 26, pp. 172-193.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 162.

nómica, con apoyo en los principios básicos de los artículos 27, 28 y 131 de la Constitución federal, previstos desde el texto de 1917 y modificados paulatinamente para adaptarlos a las transformaciones económicas y sociales, las que se han hecho todavía más explícitas en las recientes reformas a los artículos 25 a 28 constitucionales, publicadas el 3 de febrero de 1983, mismas que han dado lugar a numerosos ordenamientos legislativos relativos a la rectoría del Estado, la planeación nacional del desarrollo y la intervención económica, de acuerdo con los postulados del llamado Estado social de derecho.

Así, con la concepción del Estado social de derecho se han pretendido superar las deficiencias y limitaciones del individualismo clásico del Estado liberal burgués, caracterizado por el abstencionismo estatal, a través del reconocimiento y tutela de ciertos derechos sociales y la realización de objetivos de bienestar y justicia sociales. De este modo, el Estado social de derecho se caracteriza por su intervencionismo creciente en las actividades económicas, políticas, sociales y culturales —con un Ejecutivo fuerte, pero controlado—, para coordinar y armonizar los diversos intereses de una comunidad pluralista, redistribuyendo los bienes y servicios, en busca de la justicia social.⁵⁸

En 1946, en una reforma trascendental, se define a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Aun cuando este texto apareció en el artículo 3o. constitucional, dedicado a la educación, la generalidad de los comentaristas lo señalan ahora como el que, abandonando lo esencial del pensamiento decimonónico, hizo al Estado rector del desarrollo del país; si bien esa rectoría es sólo indicativa y no compulsoria tratándose de muchas actividades industriales, agrícolas y de servicios.⁵⁹

⁵⁸ Vid. García Pelayo, Manuel, *El Estado social de derecho y sus implicaciones*, México, UNAM, 1975, pp. 19-32; Fix-Zamudio, Héctor, “El Estado social de derecho y la Constitución mexicana”, en *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 77-86; Noriega Cantú, Alfonso, “La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado social del derecho”, en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 127-129.

⁵⁹ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “La Constitución y el desarrollo de México”, en *Las experiencias del proceso político-constitucional de México y España*, México, UNAM, 1979, p. 313; Orozco Henríquez, J. Jesús, “Artículo 3o.”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, p. 8.

Previamente, en 1932 se suprimió todo procedimiento judicial, inclusive el amparo, para impugnar las resoluciones del Ejecutivo Federal, con base en el artículo 27 constitucional, sobre dotación o restitución de tierras y aguas a los ejidos; si bien en 1947 se estableció el amparo para la defensa de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, la cual únicamente puede ser ocupada mediante compra o expropiación por causa específica de utilidad pública, acompañada de indemnización adecuada. Se considera pequeña propiedad la que no excede de cien hectáreas de riego o su equivalente en las de secano.

El 28 de marzo de 1951 fue adicionado el artículo 131 constitucional con un párrafo segundo,⁶⁰ para permitirle al Congreso que pueda delegar atribuciones legislativas en el Ejecutivo. El presidente, así, tiene una facultad muy amplia respecto al comercio exterior de México y se pone en sus manos, en una buena medida, el equilibrio de la balanza internacional de comercio del país.

El 30 de diciembre de 1950 se promulgó la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, misma que ha sufrido algunas reformas. Esta ley autoriza al Ejecutivo a participar en las actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de servicios de una serie de aspectos muy importantes como los artículos alimenticios de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población del país; materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos de las industrias fundamentales; artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional; productos que representan renglones considerables de la actividad económica mexicana; y los servicios que afecten la producción y distribución de esas mercancías y no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundados en la ley (artículo 1o.)

Además, es el propio Ejecutivo el que determina qué mercancías y servicios deben considerarse incluidos en los renglones men-

⁶⁰ "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

cionados en el párrafo anterior. Respecto a las mercancías y servicios comprendidos en el artículo 1o. de la Ley, el Ejecutivo puede imponer precios máximos al mayoreo o menudeo (artículo 2o.); obligar a que esas mercancías se pongan a la venta (artículo 4o.); imponer racionamientos y establecer prioridades cuando el volumen de mercancías sea insuficiente en relación con la demanda (artículo 5o.); organizar la distribución de esas mercancías para evitar los intermediarios innecesarios (artículo 7o.); determinar los artículos que preferentemente deben producir las fábricas (artículo 8o.), y decretar la ocupación temporal de fábricas cuando sea indispensable mantener o incrementar la producción (artículo 12).

Por otra parte, en 1982, a los pocos días del informe presidencial en el que se anunció la nacionalización del servicio público de banca y crédito, José López Portillo envió una iniciativa de reforma al artículo 28 constitucional que serviría para elevar a la norma suprema la recién decretada nacionalización bancaria, el 17 de noviembre de 1982, procediendo en forma similar a Lázaro Cárdenas cuando, después de la expropiación petrolera, modificara el artículo 27 con la reforma aprobada el 9 de noviembre de 1940. En diciembre de 1982, recién tomó posesión el presidente Miguel de la Madrid, éste envió una segunda iniciativa de reformas que modificó el artículo 28 de forma integral y, aprobada el 3 de febrero de 1983, junto con las reformas a los artículos 25, 26 y 27, enmarcó expresamente los principios de la rectoría y participación del Estado en la economía.⁶¹

Con tales reformas y la ulterior promulgación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, ambas publicadas en el *Diario Oficial* de 14 de enero de 1985, se fortalecieron y ampliaron las facultades del Ejecutivo sobre la política crediticia, monetaria y financiera, puntualizándose en el artículo 28 constitucional en vigor que la prestación del servicio público de banca y crédito tiene el carácter de actividad monopólica a cargo exclusivamente del Estado, sin que pueda concesionarse a particulares, ubicándola —aunque no explícitamente— entre las áreas prioritarias del desarrollo.⁶²

⁶¹ Cfr. González Oropeza, Manuel, "Artículo 28", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, pp. 81-82.

⁶² Vid. Borja Martínez, Francisco, "Régimen jurídico de la banca", en *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 317-326.

Finalmente, cabe insistir en la importancia de las reformas de 1983 a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, que explicitan y actualizan la rectoría del Estado y la economía mixta, estableciendo la concurrencia de los sectores público, social y privado a los propósitos generales del desarrollo nacional; establecen un sistema nacional de planeación democrática del desarrollo, ordenando las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento, y fijan bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria.⁶³

e) Es importante destacar las amplias facultades del presidente de la República sobre los medios de comunicación masivos y su correspondiente influencia en la formación de la opinión pública. Así, conforme a la Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el *Diario Oficial* de 18 de enero de 1960, si bien no confiere al Ejecutivo Federal un control directo sobre la radio y la televisión, sí establece que le corresponde al presidente el otorgamiento y revocación de las concesiones de esos canales y estaciones, tanto como la vigilancia permanente sobre los mismos a través de las secretarías de Gobernación y de Comunicaciones y Transportes. En cuanto a la prensa, el papel que usan todas las publicaciones periódicas —diarios y revistas— es distribuido y controlado por una empresa de participación estatal mayoritaria, la Productora e Importadora de Papel, S. A. (PIPSA), la cual decide discrecionalmente venderlo o no. Asimismo, el propio gobierno federal cuenta con cuatro canales de televisión (el 7, el 11, el 13 y el 22) y es dueño de diversos periódicos, como en el caso de *El Nacional*.⁶⁴

El teatro y el cine no sólo están sujetos a una rigurosa censura previa —de dudosa constitucionalidad—, sino que un gran número

⁶³ Cfr. Salinas de Gortari, Carlos, "Rectoría del Estado", en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, pp. 13-15. Vid. Carrillo Flores, Antonio, "Límites y perspectivas de la economía mixta"; Madrazo, Jorge, "La rectoría del Estado, la economía mixta y el régimen de propiedad", Ruiz Massieu, José Francisco, "La rectoría del Estado y las nuevas bases constitucionales del derecho administrativo mexicano"; Valadés, Diego, "El capítulo económico de la Constitución", todos ellos en *ibidem*, pp. 453-469, 239-247, 277-293 y 19-33, respectivamente.

⁶⁴ Cfr. Carpizo, *op. cit. supra*, nota 3, pp. 164-165. "A pesar de lo expuesto, no puede negarse que la prensa mexicana sí posee un margen de libertad; para comprobar la anterior afirmación, basta con leer las páginas editoriales de los principales periódicos que, por desgracia, cuentan con un pequeño número de lectores. En México, quien lea convenientemente los periódicos y revistas puede estar bien informado" (*ibidem*, p. 166).

de las salas de espectáculos, tanto de teatro como de cine, pertenecen al mismo gobierno o a entidades paraestatales y una buena parte del financiamiento para hacer películas procede de instituciones oficiales del ramo. Por otra parte, mientras que los canales de radio y televisión no oficiales, así como algunos diarios y revistas, son empresas privadas con un mayor interés lucrativo y comercial, eludiendo generalmente los cuestionamientos políticos, la mayoría de las publicaciones periódicas carecen de base económica para sostenerse por sí mismas y requieren de ayuda oficial, la cual va desde la compra considerable de suscripciones o de anuncios innecesarios por el propio gobierno o por entidades paraestatales, hasta el otorgamiento de subsidios directos.⁶⁵

f) Otro aspecto importante de las facultades presidenciales se refiere a su intervención en los lineamientos esenciales de la política educativa y cultural del país, por conducto de la Secretaría de Educación Pública. En el sistema federal mexicano, la educación es una facultad coincidente, es decir, es competencia tanto de la Federación como de los estados y de los municipios, pero en la realidad es la Federación la que tiene el ámbito más amplio en esta materia, ya que el sostenimiento de los servicios educativos es muy oneroso y los erarios locales difícilmente son capaces de mantenerlos en la medida necesaria. Es así como la Federación, a través de la Secretaría de Educación Pública (que recibe instrucciones directas del presidente de la República), sostiene el sistema educativo más completo con que cuenta el país: planteles preescolares, escuelas primarias, secundarias, de bachillerato, profesionales, normales, rurales, técnicas, de agricultura, de minería, de bellas artes y de artes y oficios;⁶⁶ igualmente, maneja los subsidios federales a las universidades públicas del país.⁶⁷

⁶⁵ Vid. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, 6a. ed., México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974, pp. 74-79. "El que se mueve en México con mayor libertad es el libro, pues, en principio, no existe la censura, ni previa ni a posteriori; pero su alcance como orientador de la vida pública nacional es sumamente limitado" (*ibidem*, pp. 73-74).

⁶⁶ Cfr. Carpizo, *op. cit. supra*, nota 3, pp. 162-163. En el presupuesto de egresos de la Federación para 1988 se destinaron a la educación pública \$7'968,125'000,000, o sea el 8.4% del total del presupuesto federal sin contar lo relativo al servicio de la deuda pública (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1987).

⁶⁷ Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Evaluación de los modelos y experiencias de planeamiento universitario a nivel de Latinoamérica en la última década. El caso mexicano", en *Universidades*, México, UDUAL, abril a junio de 1985, núm. 100, pp. 111-137.

A partir de la reforma de 1934 al artículo 30. constitucional, se confirieron facultades importantes al Ejecutivo en materia educativa, las cuales se conservaron en la reforma de 1946 al propio artículo,⁶⁸ aún en vigor: otorgar, negar o revocar autorización a particulares para que puedan impartir educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier otro tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, sin que contra sus resoluciones proceda juicio o recurso alguno, así como otorgar, negar o retirar discrecionalmente validez oficial a estudios impartidos por los particulares y vigilar que la educación que impartan los particulares sea conforme a lo preceptuado en la ley.

El artículo 25 de la Ley Federal de Educación, publicada en el *Diario Oficial* de 29 de noviembre de 1973, establece que es competencia del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, ejercer una serie de atribuciones importantes: formular para toda la República los planes y programas de la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria y vigilar en toda la República el cumplimiento de la propia ley. Además, la Secretaría de Educación Pública está autorizada para revalidar estudios y crear un sistema federal de certificación de conocimientos (artículos 65 y 66 de la Ley Federal de Educación), así como expedir cédulas profesionales y vigilar el correcto ejercicio de las profesiones (artículos 21 y 23 de la Ley Reglamentaria del artículo 50. Constitucional, relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial* de 26 de mayo de 1945).

g) En el área de la política internacional, el titular del Ejecutivo posee un campo muy extenso de libre iniciativa, pues si bien los tratados internacionales debe someterlos a la aprobación del Senado, de acuerdo con los artículos 133 y 76 fracción I, de la Constitución federal, en los últimos tiempos dichos tratados son minoritarios frente a la gran variedad de otro tipo de convenios; que en el derecho estadounidense han recibido el nombre de ejecutivos (*executive agreements*), así como los numerosos convenios de intercambio económico y cultural, la emisión de votos en los organismos internacionales, el canje de notas e inclusive los cada vez más

⁶⁸ Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Artículo 30." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, pp. 5-11.

frecuentes acuerdos personales con otros jefes de Estado o de gobierno.⁶⁹

h) Una vez expuestas las amplias facultades que la Constitución y las disposiciones legislativas le confieren al Ejecutivo, cabe señalar que éstas no son las únicas que explican su preponderancia sobre los otros órganos del poder. En efecto, en su excelente y multicitado estudio sobre *El presidencialismo mexicano*, Jorge Carpizo señala las siguientes causas de tal predominio:⁷⁰

i) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

ii) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

iii) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

iv) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tienen en materia económica.

v) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

vi) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación masiva.

vii) La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo.

viii) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

ix) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

x) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.

⁶⁹ Vid. Perezniето Castro, Leonel, "La facultad de celebración de tratados como síntoma de la preponderancia del Poder Ejecutivo. El caso de México", en *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 3181-3189.

⁷⁰ Cfr. Carpizo, *op. cit. supra*, nota 3, pp. 25-26.

xi) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo, sin que mayormente se le cuestione.

2. *Relaciones con el Legislativo*

El reforzamiento del Ejecutivo con respecto del Legislativo durante la época posrevolucionaria se aprecia principalmente en la ampliación de facultades materialmente legislativas al presidente de la República, así como en la reducción de los controles interorgánicos del Congreso y en el incremento de los intraorgánicos en este último.⁷¹

En el sistema mexicano, donde la intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo es clara y definida, el artículo 71, fracción V, constitucional, a diferencia del modelo presidencial de los Estados Unidos, otorga al presidente el derecho de iniciativa, mismo que ha ejercido en lo que podría llamarse en la práctica como un monopolio (en el caso de México, el 98% de las iniciativas legislativas provienen del Ejecutivo),⁷² merced al hecho de que a los otros órganos a quienes también lo otorga, se encuentran en la imposibilidad de competir con el Ejecutivo, entre otras razones, debido a que éste cuenta con mayores recursos humanos, técnicos, informativos y económicos, lo cual es un hecho generalizado en los países contemporáneos.⁷³

Cabe destacar que las iniciativas de ley provenientes del Ejecutivo son aprobadas generalmente por el Congreso sin modificaciones sustanciales e, incluso, un gran número de ellas han sido aprobadas en sus términos por unanimidad, especialmente durante el maximato y la década posterior en que fueron frecuentes los años en que el 100% de los proyectos de ley presidenciales se aprobaron de esa manera.⁷⁴ Conviene mencionar también la importancia de la facultad de iniciativa de reforma constitucional en manos del

⁷¹ Cfr. Barquín, Manuel, "Las funciones de control del Senado en relación con la preeminencia del Ejecutivo", en *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 67 y 81.

⁷² Cfr. Manzanilla Schaffer, Víctor, "El proceso legislativo", ponencia presentada en las Mesas Redondas sobre Política y Proceso Legislativos, celebradas del 15 al 19 de agosto de 1983 y organizadas por el Senado de la República y la UNAM, versión mecanográfica, p. 6.

⁷³ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", en *Política y proceso legislativos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, p. 37.

⁷⁴ Vid. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 17a. ed., México, Era, 1986, pp. 29-33.

Ejecutivo, quien ha promovido o, cuando menos, apoyado, la gran mayoría —si no es que todas— de las trescientas cincuenta y nueve enmiendas de que ha sido objeto el texto de 1917.⁷⁵

Por otra parte, como se apuntó, la misma Constitución otorga facultades legislativas directas al presidente de la República, en algunos aspectos de la salubridad general (artículo 73, fracción VI, bases 1a. a 4a.), y particularmente, la atribución de expedir reglamentos (artículo 89, fracción I), la que asume una gran trascendencia en la vida moderna, ya que a través de esta facultad reglamentaria se otorga operatividad a las leyes generales y se regula una parte considerable de los complicados aspectos técnicos de la administración moderna; sin olvidar las amplias potestades presidenciales para celebrar tratados y convenios internacionales, tomando en consideración que los mismos se incorporan al orden jurídico interno, así como los casos de delegación de facultades extraordinarias para legislar.

En cuanto a esto último, es conveniente señalar como una grave violación al principio de la “división de poderes”, la continua delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar, a pesar de la prohibición expresa del artículo 49 constitucional para otorgarlas fuera de los casos previstos por el artículo 29 del mismo ordenamiento, continuándose con la costumbre en contrario, avallada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, de que el Ejecutivo legislara en tiempos de paz y sobre todas las materias, la cual se originó desde el siglo XIX y se continuó por Carranza —a pesar de que en su mensaje al Congreso Constitucional la había criticado severamente— y varios de los presidentes que le sucedieron hasta la reforma de 1938 al referido artículo 49, que no hizo sino reiterar la prohibición ya prevista.⁷⁶

⁷⁵ Cfr. “Resumen de los artículos adicionados y reformados de la Constitución general”, en *Constitución Política mexicana*, México, Ediciones Andrade, tomo I, pp. 153-156. Sobre el problema de la reforma constitucional *vid.* Madrazo, Jorge, “Las reformas constitucionales del sexenio 1976-1982”, en *Anuario Jurídico IX-1984*, México, UNAM, 1984, pp. 113-144; Valadés, Diego, “La Constitución reformada”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3a. ed., Doctrina constitucional, tomo II, México, LII legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 185-330.

⁷⁶ La adición superflua de 1938 al artículo 49 constitucional estableció: “En ningún otro caso se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar” (*vid.* Orozco Henríquez, J. Jesús, “Artículo 49”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, pp. 119-129; asimismo, Martínez Báez, *op. cit. supra*, nota 27, pp. 107-108; Tena Ramírez, *op. cit. supra*, nota 27, pp. 133-134.

Sin embargo, en 1951 se reformó otra vez el artículo 49 constitucional para agregar otra excepción al otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo, correspondiente a las contenidas en el segundo párrafo del artículo 131 de la ley suprema que trata de las atribuciones extraordinarias para regular la situación económica y comercial, mismas que invariablemente se le conceden cada año en materia de impuestos de importación y exportación al expedirse la respectiva Ley de Ingresos.⁷⁷

En cuanto a la estructura interna del órgano Legislativo, es conveniente tener presente que de acuerdo con las características del sistema político mexicano y el régimen de partido predominante, a cuya cabeza se encuentra el presidente de la República, no se ha generado oposición importante alguna en el Congreso que propicie el ejercicio de un auténtico control interorgánico frente al Ejecutivo, si bien a partir de la reforma política de 1977 lo anterior está paulatinamente cambiando, como se verá en el desarrollo del siguiente apartado.

Por lo tanto, cabe señalar que en 1933, junto con la reforma constitucional que prohibió en forma absoluta la reelección presidencial, se estableció la prohibición de la reelección inmediata para los legisladores, lo cual ha contribuido a impedir la profesionalización de la carrera parlamentaria y a acentuar la dependencia del legislador respecto del Ejecutivo para obtener un eventual puesto en la administración pública una vez concluido su periodo.

Estrechamente aunada a lo anterior, encontramos la reforma introducida también en 1933, por medio de la cual se abolió la renovación parcial del Senado a la mitad del periodo, lo que también contribuyó a impedir que el legislador desarrollara un espíritu de cuerpo y, consecuentemente, una auténtica independencia del Poder Ejecutivo, si bien recientemente se volvió a la idea original de 1917.

Con respecto a las reformas constitucionales a la Comisión Permanente, fuera de las relativas a su estructura y la atribución que se le confirió en 1923 para convocar de oficio al Congreso o a alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias y que se comentarán

⁷⁷ La adición de 1951 estableció: "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el párrafo del artículo 31, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar" (cfr. Carpizo, *op. cit. supra*, nota 3, pp. 143-148; Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 31, pp. 100-101; Orozco Henríquez, J. Jesús, "La división de poderes", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3a. ed., México, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, 1985, tomo I, p. 654).

en el próximo apartado, las demás se refieren a facultades nuevas de carácter instrumental o a algunas que se han ido sustrayendo de las cámaras legislativas, en favor de la comisión de receso, pero que en nada acrecientan la fuerza del organismo Legislativo frente a las demás formas de gobierno.⁷⁸

Según Jorge Carpizo, 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 desea;

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) relacionado con el inciso anterior; por agradecimiento, ya saben que le deben el sitio;

d) además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y

e) aceptación de que el Poder Legislativo sigue los dictados del Ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la del menor esfuerzo.⁷⁹

De menor importancia, en opinión del propio Carpizo, son las siguientes razones expuestas por Moreno Sánchez: a) Que los legisladores no pueden hacer carrera legislativa porque no son susceptibles de reelección en el periodo inmediato, y b) La existencia de un solo periodo de sesiones en los meses en que hay más fiestas y días de descanso, así como que las sesiones no son diarias y tienen lugar sólo por las mañanas.⁸⁰

3. *Las relaciones con el Poder Judicial*

Conforme a la estructura que se le ha dado a este trabajo, en el presente inciso sólo se aludirá a aquellas reformas al Poder Judicial que contribuyeron a otorgarle cierta preeminencia al Ejecutivo respecto del mismo, dejando para el desarrollo del siguiente

⁷⁸ Vid. Valadés, Diego, "Las transformaciones del Poder Legislativo mexicano", en *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, tomo III, pp. 45-71.

⁷⁹ Carpizo, *op. cit. supra*, nota 3, p. 115.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 116; Moreno Sánchez, *op. cit. supra*, nota 54, pp. 60-63.

apartado, al abordar lo relativo al organismo Judicial, aquellas otras reformas que lo han fortalecido en la búsqueda de su independencia.

Como parte de las reformas constitucionales de 1928, encaminadas a robustecer al Ejecutivo, con fecha 20 de agosto de ese año, se publicaron diversas modificaciones a la estructura y organización de la Suprema Corte de Justicia. Fue así como se alteró el texto original del artículo 96 constitucional, que establecía el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por el Congreso de la Unión, para sustituirlo por un mecanismo similar al estadounidense —si bien, en éste, se aplica a todos los jueces federales—, a través del cual tales ministros son designados por el presidente de la República con aprobación del Senado, pero que en la práctica ha funcionado de manera muy distinta al modelo.⁸¹

Asimismo, si bien se conservó la inamovilidad para los ministros de la Suprema Corte y para los magistrados y jueces federales, al mismo tiempo se adicionó el artículo 111 de la Constitución federal, para otorgar al presidente de la República la facultad de solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, no sólo de los miembros de la judicatura federal, sino también la de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los entonces territorios, así como la de los jueces del orden común, destitución que procedía cuando la propia Cámara de Diputados, primero, y la de Senadores, después, lo decidían por mayoría absoluta de votos, sin perjuicio de la responsabilidad legal correspondiente. Durante la vigencia de este precepto —derogado atinadamente en 1982, después de las frecuentes críticas de la doctrina—, dicho instrumento se utilizó en algunas ocasiones en los años posteriores a aquella reforma, para destituir a jueces inferiores, federales y del orden común. Al respecto, Jorge Carpizo señala que en 1929 se utilizó una vez, otra en 1931 y nueve, a la vez, en 1932, resultando todos los jueces respectivos destituidos sin audiencia por unanimidad, y generando un precedente adverso a la estabilidad e independencia judicial.⁸²

Otra reforma del mismo año de 1928, encaminada primordialmente a contender el rezago judicial, pero que en lo inmediato se

⁸¹ En efecto, el actual sistema de designación opera, en realidad, de manera muy distinta al modelo de Estados Unidos, ya que los nombramientos de jueces federales en este país están sometidos a un control muy estricto por parte de la Comisión Judicial del Senado (*vid.* Fix-Zamudio, Héctor, "México: el organismo Judicial 1950-1975", en el vol. *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1977, pp. 42-66).

⁸² *Vid.* Carpizo, *op. cit. supra*, nota 3, pp. 185-186.

tradijo en la oportunidad que tuvo el Ejecutivo para modificar e influir en la estructura de la Suprema Corte, a través de la designación de nuevos miembros —recuérdese, por ejemplo, un intento similar, pero infructuoso, en los Estados Unidos, cuando el presidente Roosevelt pretendió aumentar el número de miembros de la Corte, a través del llamado *Court packing system*—,⁸³ fue la modificación del texto original del artículo 94 constitucional, que contemplaba que la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros y funcionaría siempre en tribunal pleno, para establecer que en lo futuro se integraría con dieciséis ministros y podría funcionar en pleno o en cada una de las salas; en este mismo sentido, el mismo artículo se reformó el 15 de diciembre de 1934, para aumentar una cuarta sala, de lo laboral, y elevar a veintiuno el número de ministros, en tanto que por reforma publicada el 19 de febrero de 1951, se previó la existencia, además, de cinco ministros supernumerarios.

Por otra parte, es importante destacar que la inamovilidad de los integrantes del organismo Judicial Federal, que según el pensamiento del Constituyente de 1917, debía estimarse como uno de los medios más eficaces para lograr la autonomía del propio organismo y su equilibrio frente a las otras dos ramas de gobierno, ha sufrido una serie de vicisitudes, pues se ha suprimido, restablecido y vuelto a suprimir, hasta que por fin se ha consagrado como una institución fundamental de nuestro sistema político constitucional. En efecto, en la citada reforma al artículo 94 constitucional de 20 de agosto de 1928, se ratificó la inamovilidad de los integrantes del organismo Judicial que a partir del año de 1923 estableció el texto primitivo, pero la subsecuente modificación de dicho precepto, según decreto de 15 de diciembre de 1934, determinó que durarían seis años; en tanto que la reforma de 21 de septiembre de 1944 nuevamente restableció la inamovilidad judicial, la cual se conservó en la reforma de 19 de febrero de 1951, y sólo se introdujo la modalidad, en el primer párrafo del artículo 97 de la propia ley suprema en el sentido de que los magistrados de circuito y jueces de distrito designados por la Suprema Corte, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran reelectos o promovidos a cargos superiores, se considerarán inamovibles.⁸⁴

⁸³ *Id.* Orozco Henríquez, J. Jesús, *Federalism and Supreme Court in the United States and Mexico*, MCL thesis, UCLA Law School, Los Angeles, 1979, pp. 191-192.

⁸⁴ El último párrafo del artículo 94 constitucional vigente (*Diario Oficial* de 28