

# EL PODER EJECUTIVO MEXICANO

Salvador VALENCIA CARMONA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El gobierno azteca.* III. *La administración colonial.*  
IV. *El periodo de formación.* V. *El triunfo del presidencialismo.*  
VI. *La tesis presidencialista de 1917.* VII. *Las características principales.*  
VIII. *Las atribuciones del presidente.* IX. *El crecimiento de la administración.*  
X. *Las relaciones con los poderes Legislativo y Judicial.*

## I. Introducción

El tema del Poder Ejecutivo corre casi paralelo con la historia del régimen presidencial. Desde época muy temprana, nuestro país optó por esta forma de organización del Ejecutivo, en la cual se fueron imprimiendo las experiencias de los principales movimientos sociales que han conmovido al país: la independencia, la reforma y la revolución.

Pero aunque nuestro país surge independiente a principios del siglo XIX, difícilmente se podrían comprender algunos rasgos de sus instituciones políticas sin antes examinar, aun cuando sea brevemente, el pasado indígena y colonial, así como el periodo de formación del Ejecutivo, que precede a la consagración del presidencialismo.

A examinar tan apasionantes tópicos se dirigen estas líneas, pero concentrando nuestros esfuerzos en el Ejecutivo surgido de la Constitución de 1917.

## II. El gobierno azteca

Cuando se examinan las características de los gobernantes aztecas, se comprueban los rasgos y las funciones tan peculiares que tenían en la organización política autóctona, donde al propio tiempo eran monarcas, caudillos, militares y supremos sacerdotes. El señor azteca, cuya figura se reflejaba en todos los aspectos de la vida colectiva, recibía como máximo título el de *tlatoani* (el orador) cuando presidía el consejo de jefes, pero también se le denominó *tlacatecuhtli* cuando actuaba como jefe militar.

Al cargo de *tlatoani* se ascendía mediante elección, pero este procedimiento no era como lo conocemos hoy día, y tampoco fue siempre el mismo, pues sufrió importantes modificaciones durante la evolución del pueblo azteca, fenómeno comprensible en una sociedad que se regía por un derecho esencialmente consuetudinario.

En un principio, el señor azteca era designado con amplia participación del pueblo (así aconteció con Acamapichtli y en menor grado con sus sucesores inmediatos);<sup>1</sup> sin embargo, a partir de itzcóatl, la designación del *tlatoani* quedó en manos de un reducido número de electores (cuatro electores nobles que eran *tecuhtlatouques* y los reyes de Texcoco y Tlacopan), quienes podían seleccionar al nuevo gobernante entre varios candidatos, siempre y cuando fueran de la misma familia, lo que demuestra la presencia de una dinastía.<sup>2</sup> Para la designación, los electores que eran miembros de la familia real o cercanos a ella, consideraban las cualidades personales y el valor en hechos militares del candidato; asimismo, oían el sentir de ciertos miembros destacados en la clase dirigente, lo cual significa que un acto tan importante como la elección del soberano dependió de una estrecha oligarquía.

En cuanto a las facultades propiamente gubernamentales del soberano azte-

1 Sobre el nombramiento de los primeros monarcas, Manuel Moreno indica que en la elección de Acamapichtli su designación se sujetó a la aprobación del común del pueblo; en la de Huitzilíhuitl solamente intervinieron los señores, en tanto que el resto del pueblo estaba afuera esperando el resultado; finalmente, la elección de Chimalpopoca ya se efectuó por medio de un consejo.

Cfr., *La organización política y social de los aztecas*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1971, p. 109.

2 Es evidente el linaje familiar en la siguiente relación de los reyes aztecas: Huitzilíhuitl. 4 Izcóatl, hijo de Acamapichtli. 7. Tizoc, hermano de Axayácatl. 8. Ahuitzotl, hermano de Axayácatl. 9. Moctezuma II, hijo de Axayácatl. 10. Cuitláhuac, hermano de Moctezuma II. 11. Cuauhtémoc, sobrino de Moctezuma II.

ca, si utilizamos la moderna terminología podríamos decir que cubrían los aspectos administrativos, legislativos e incluso judiciales. Como jefe de la administración, correspondía al *tlatoani* nombrar a gran parte de los funcionarios y empleados públicos; para desarrollar su actividad en este campo, contaba por tanto con “sus consejeros, que eran los grandes y los dignatarios del reino. Tenían sus ministros que siempre estaban a su lado; su ministro de guerra, *tlacochcácatl*, sus ministros de justicia, de cultos y de hacienda”.<sup>3</sup> El monarca también estaba investido de la facultad de legislar (como activos reformadores de las leyes se señalan especialmente a Huitzilhuilitl y al último rey Moctezuma). Por último, el *tlatoani* se encontraba a la cabeza de la administración de justicia, ya que las causas más difíciles y las decisiones más importantes en materia judicial se sometían a su consideración, amén de que se le informaba periódicamente del curso de los negocios, y se le hacía saber las resoluciones dictadas en los casos ya concluidos.<sup>4</sup> ¿Cuáles eran las limitaciones a las vastas facultades del monarca azteca?

En realidad, el poder del señor azteca era absoluto, y sólo encontraba ciertos límites en las orientaciones de sus consejeros y en la acción de los tribunales. De notable influencia fue el *tlatocan*, consejo supremo que escuchaba el *tlatoani* en los negocios más graves del reino; se integraba este organismo por nobles distinguidos, y el número de sus miembros era entre doce y veinte. En una materia tan cardinal como fue la paz y la guerra, el monarca azteca no era absoluto, ya que requería de la conformidad de los señores de Texcoco y de Tlacopan, en virtud de la confederación que tenían pactada. Los tribunales aztecas, por último, llegaron a gozar de una gran autonomía,<sup>5</sup> y el jefe de la organización judicial, denominado *cihuacóatl*, ha sido considerado por muchos como el segundo personaje político de aquella sociedad indígena.<sup>6</sup>

3 Kohler, J., *El derecho de los aztecas*, México, Edición de la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 1924, p. 18.

4 Katz, Friedrich, *Situación social y económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI*, México, UNAM, 1966, p. 130; Moreno, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 135-136.

5 La administración de justicia en pueblos como el azteca —dice Flores García—, es un ejemplo que “debería ser en muchos casos seguido en la actualidad”. En aquella sociedad los funcionarios judiciales eran vistos con respeto, preparados con sumo cuidado y gozaban de independencia económica, circunstancias que les permitían desarrollar su función con gran señorío. Cfr. Flores García, Fernando, “La administración de justicia en los pueblos aborígenes del Anáhuac”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XV, núm. 57, enero-marzo de 1965, pp. 81 y ss.

6 En un principio, el *cihuacóatl*, término que significa “serpiente femenina”, era solamente el jefe de los sacerdotes de la diosa Cihuacóatl o Cihuacoatlícue, venerada madre del dios Huitzilopochtli; sin embargo, dicho cargo adquiere una gran importancia política con Tlaacélel, quien desempeñó valeroso papel en la guerra con Azcapotzalco. Una buena descripción de la trayectoria de Tlaacélel en el libro de Miguel León Portilla, *Los antiguos mexicanos*, México, FCE, 1973.

### III. La administración colonial

El virreinato de la Nueva España tuvo una estructura compleja. Como autoridades principales funcionaron el virrey y la audiencia; el primero era el representante personal del monarca y encargado del Ejecutivo, la segunda tenía el carácter de tribunal superior, asesoraba al virrey y poseía ciertas facultades legislativas. Estas autoridades fueron auxiliadas por una nutrida burocracia compuesta de gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y funcionarios municipales.

Desde el viejo continente, el rey, asesorado por el Consejo de Indias, dictaba las líneas políticas generales a que tenía que someterse el virreinato.

Fue el virrey una encarnación suprema del Estado español en las Indias. Tenía el título de capitán general, gobernador del reino y presidente de la audiencia. Su mandato, originalmente de por vida, se redujo a tres, y luego se amplió a cinco años. Para seleccionarlos se tuvo esmero, y en ellos depositaba el rey toda su confianza.

Dan idea de la posición central del virrey sus principales atribuciones en materia administrativa.<sup>7</sup>

Estaban a cargo del virrey los servicios generales: salubridad pública, correos, alumbrado, obras públicas, censos, fomento económico, alimentación del pueblo, desagüe del valle de México, beneficencia, instrucción pública, previsión social. Otro aspecto de gran interés fue su actividad como superintendente de la Real Hacienda. A este respecto, debía poner especial cuidado en que se recabaran los diversos ingresos de manera regular y eficiente; inclusive algunos virreyes, que habían manejado con negligencia los fondos públicos o descuidado la recaudación, se hicieron acreedores a severos castigos. Pero la tarea hacendaria no terminaba allí, sino que el virrey debía también preservar las fuentes de ingreso, particularmente en los renglones de minería, moneda, agricultura, ganadería, bosques y pastos.

También tenía el virrey una considerable influencia en el aparato administrativo; ejercía el control sobre los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores (no los adelantados); podía también nombrar a los empleados públicos, cuando ello no estaba confiado por la ley a otra autoridad. Era el virrey, en fin, la autoridad superior en que recaían las más heterogéneas atribuciones, como la del

7 Sobre las atribuciones del virrey, veáanse: Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Editorial Polis, 1938, t. II, pp. 369 y ss; Floris Margadant, Guillermo, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, UNAM, 1971, p. 60.

Regio Patronato Indiano, que incidía en el terreno eclesiástico, las del cuidado de los indígenas y reglamentación del trabajo y del comercio que incursionaba en el dominio social, o la de gran importancia de capitán general, que lo obligaba a ejercitar la defensa exterior de la Colonia.

Las facultades del virrey trascendían también el ámbito legislativo y judicial. En el primer aspecto, aparte de participar en el acuerdo de la Audiencia, de la que era presidente, expedía ordenanzas de buen gobierno, que recibían el nombre de "instrucciones", las cuales, aunque estaban sujetas a revisión por el Consejo de Indias, debían ejecutarse mientras tanto. Por lo que se refiere a las judiciales, el virrey tenía "la facultad de proceder de oficio o a petición de parte contra los oidores, alcaldes y fiscales"; con moderación podía indultar la pena impuesta por los tribunales de justicia, y en materia de encomiendas sus atribuciones también "rozaban con la administración de justicia".

Si quisiéramos emitir una conclusión acerca de las atribuciones del virrey, tendríamos forzosamente que coincidir con Ots Capdequí, en el sentido de que "su nota distintiva fue la universalidad, abarcando, en consecuencia, todos los aspectos de la vida pública: legislativo, gubernativo, fiscal y económico, judicial, militar y aun eclesiástico".<sup>8</sup>

Es menester, empero, advertir, en relación con las innumerables atribuciones del virrey, que aquéllas fueron sufriendo progresivas restricciones a lo largo del periodo colonial; el prepotente funcionario de los primeros tiempos, considerado *alter ego* del rey, fue resintiendo cada vez más la acción de la metrópoli, así como de los controles derivados de la propia estructura virreinal, cuales fueron la acción de la audiencia, las visitas y los originales juicios de residencia.<sup>9</sup>

#### IV. El periodo de formación

En el breve lapso que abarca de 1810 a 1824, México obtuvo su independencia de España, definió sus principios políticos básicos y estableció el régimen presidencial. Pero la solución presidencial no fue la única que proporcionaron nuestros primeros textos, también se pretendió implantar el Ejecutivo

8 Ots Capdequí, José María, *El Estado español en las Indias*, México, FCE, 1946, p. 68.

9 Sobre la interesante institución denominada "juicio de residencia", que concedía acción popular por quejas contra un funcionario que había terminado su mandato, veáanse: Ots Capdequí, José María, "El juicio de residencia en la historia del derecho indiano", y Fix Zamudio, Héctor "La Defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", ambos en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingan*, México UNAM, 1964.

colegiado e incluso el sistema monárquico. Por eso el mencionado lapso puede denominarse “periodo de formación del Ejecutivo”, en cuanto que en ese tiempo se ensayaron distintas formas de gobierno para estructurar el Ejecutivo.

### 1. *La idea monárquica*

En los países latinoamericanos —y México no fue la excepción— la idea monárquica gozó de popularidad en los primeros años de la independencia. En estos años, dijo Rodó, los republicanos, como el uruguayo Artigas, eran la excepción, mientras que sumaban legión los que pedían el establecimiento de un trono y contaban con opiniones tan valiosas como la de San Martín. Pero la monarquía estaba irremisiblemente condenada por el reloj de la historia. Salvo el caso del Brasil, independencia y república se convirtieron en ideas inseparables para las nuevas naciones. En México, el intento monárquico de Iturbide concluyó breve y trágicamente. Igual fin tendría muchos años más tarde el imperio de Maximiliano, pese al apoyo de los conservadores.

Muy efímero fue el imperio de Agustín de Iturbide. De la pomposa ceremonia de coronación en la catedral mexicana a la abdicación transcurrieron sólo ocho meses, dictándose en el ínterin el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, aprobado en febrero de 1823,<sup>10</sup> mediante el cual Iturbide trató de justificar jurídicamente su administración.

El Reglamento, de corte ultraconservador, depositó el Ejecutivo en un emperador y estableció la sucesión por orden dinástico, mantuvo “todos los fueros” para el clero católico y estableció una estricta “censura” en asuntos referentes a la religión, la monarquía o el emperador (artículos 4, 17 y 18).

El destierro de Iturbide, primero, y su infausto retorno, después, acabaron con un régimen que nunca llegó a ahondar en la conciencia política del país.

### 2. *El Ejecutivo colegiado*

Estuvo en boga el Ejecutivo colegiado en las primeras Constituciones latinoamericanas. Sus fuentes se encuentran en las ideas de Rousseau, en las Constituciones francesas revolucionarias, particularmente las de 1793 y 1795, y en la experiencia directa de las juntas gubernativas americanas, órganos derivados de los cabildos que asumieron el poder en la mayoría de las colonias americanas. Las alternativas bélicas mostraron la grave equivocación de crear Ejecutivos colegia-

<sup>10</sup> Para el reglamento, que no fue Constitución porque regía mientras se dictaba una, consultar: Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, pp. 125 y ss.

dos en tiempos revueltos, cuando lo que se requiere es energía y prontitud en la decisión, lo cual se logra mejor confiando la dirección del gobierno a una sola persona que a varias.

En nuestro país, la Constitución de Apatzingán fue en su tiempo uno de los experimentos más acabados del Ejecutivo colegiado, aunque en la práctica dicha institución se aplicó escasamente.<sup>11</sup>

Reconoce el documento su paternidad en el grupo de Chilpancingo, integrado principalmente por Morelos, Bustamante, Quintana Roo, Herrera, Rayón y Liceaga, en los cuales se percibe “el mayor acercamiento a Rousseau y que por su uniformidad de pensamiento es obligado tratarlos como unidad doctrinal”.<sup>12</sup>

El órgano Ejecutivo de la Constitución de 1814, denominado supremo gobierno, se componía, según el artículo 132, de “tres individuos, iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia”; cada año saldría por suerte uno de los tres, y el que ocupare la vacante tendría el mismo lugar que su antecesor en el turno a la presidencia, tocando al Congreso hacer el sorteo. Auxiliaban a este órgano en sus tareas tres secretarios: de Guerra, de Hacienda y de Gobierno, que se cambiaban cada cuatro años. Al Supremo Gobierno se le llamaría “Alteza”, los individuos que lo integraban tendrían el tratamiento de “excelencia” y los secretarios el de “Señoría” (artículo 140).

Sobre el Ejecutivo pluripersonal, de por sí inadecuado para las circunstancias del momento, gravitaba todavía el férreo control del Congreso, el cual llegaba a tanto que bien puede decirse que en Apatzingán se estableció también un gobierno de asamblea.

Al órgano Legislativo correspondía la potestad reglamentaria, la iniciativa de las leyes, la dirección de relaciones internacionales, el control de varios aspectos fiscales y una gran intervención en materia de nombramientos. Todavía más, el Congreso extendía su control hasta el propio actuar material del órgano Ejecutivo, el cual requería de acuerdo especial para alejarse de su residencia, y sólo a la distancia que se le señalare; por otro lado, los individuos que integraban el Ejecutivo no podían pasar una noche fuera del lugar de sus funciones, sin el permiso legislativo correspondiente (artículos 102 a 122, 141 y 142).

11 Sobre la Constitución de Apatzingán, véanse: Noriega, Alfonso, “La Constitución de Apatzingán”, *Derechos del pueblo mexicano*, México, ed. de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, t. I, pp. 365 y ss.; Varios autores, *Estudios sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán*, México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1967. *El Congreso de Anáhuac*, edición de la Cámara de Senadores, dirigida por Luis González, 1963.

12 Miranda, José, *Vida colonial y albores de la Independencia*, México, Sep-Setentas, 1972, p. 224.

## V. El triunfo del presidencialismo

El modelo presidencial fue el que finalmente se impuso en el país, La Constitución de 1824 se inspiró fuerte y decisivamente en la de Estados Unidos, como fácilmente se puede constatar a través de una comparación de textos. A esta influencia fundamental, empero, acompañó también en cierto grado la derivada del constitucionalismo español.<sup>13</sup>

¿Por qué influyó de manera tan determinante el sistema presidencial norteamericano?

La atracción irresistible que este sistema ejerció sobre nuestro constitucionalismo se debió, en primer lugar, a la circunstancia de que había funcionado de manera bastante aceptable y precisamente en un país que recién había dejado de ser colonial al igual que las naciones latinoamericanas. A muchos de nuestros libertadores seguramente les pareció Estados Unidos un ejemplo digno de emularse, en virtud de que gozaba de un progreso económico impresionante y de que su sistema político llevaba varios años de practicarse bajo los gobiernos de Washington, Jefferson y Adams.

Dan testimonio de la influencia de la Constitución norteamericana algunos historiadores de la época; en México, verbigracia, el presidencialismo fue el resultado natural de la convicción de muchos de los diputados a la Constituyente de 1823, que se encontraban —asegura Lorenzo de Zavala— “llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual 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”.<sup>14</sup>

Pero no sólo tiene ascendiente la Constitución norteamericana en este momento, sino que perdura e incluso se vigoriza cuando sus comentarios contenidos en *El Federalista* llegan a nuestros países. Ahora se sabe que en México la mencionada obra fue “hasta popular en la clase política dirigente”, que pudo conocerla a través de los periódicos de aquel tiempo, siendo por tanto errónea la afirmación de que los artículos de Hamilton, Madison y Jay no hayan “influido de manera apreciable” en el pensamiento político latinoamericano.<sup>15</sup> Así sucedió

13 Para el caso de México: Serra Rojas, Andrés, “La estructura del Poder Ejecutivo en el texto original de la Constitución de 1857”, *Boletín de Información Judicial*, año XII, núm. 118, México, 1957, pp. 367-368; Cueva, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, t. II, p. 246; Martínez Báez, Antonio, “El Ejecutivo y su gabinete”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. II, núm. 6, México, 1952, pp. 54-55.

14 Cfr. Tena Ramírez, *op. cit. supra* nota 10, p. 153.

15 Cfr. Velasco, Gustavo, en el prólogo a *El Federalista*, México, FCE, 1957, p. 16; y Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, 2ª ed., México, FCE, 1974, t. III, pp. 334 y ss.

también en Chile, donde las instituciones constitucionales norteamericanas tuvieron fervorosos apóstoles, como José Miguel Infante, quien se preocupó por difundirlas a través de su periódico *El Valdiviano Federal*. En otros países latinoamericanos hay también vestigios de que los comentarios a la constitución norteamericana circularon con cierta profusión entre los políticos y los juristas de la época.

No todo —lo ha señalado acertadamente Gaxiola— fue obra de la casualidad, ni mera coincidencia, sino también resultado de una intensa “penetración ideológica de los Estados Unidos”.<sup>16</sup> La penetración mencionada se realizó tanto en las relaciones del gobierno norteamericano con nuestros países, como de manera abundante a nivel propagandístico.

Desde principios del siglo pasado, algunos presidentes y hombres públicos norteamericanos comenzaron a delinear una política para Latinoamérica, que desembocó en la famosa doctrina Monroe expuesta en 1823. Una acción importante se produjo durante las guerras de independencia, en ocasión de la visita del mexicano Bernardo Gutiérrez de Lara, al vecino país del norte, cuyo gobierno había ofrecido apoyo a la emancipación casi bajo la condición de establecer una forma de gobierno similar a la estadounidense. Por su parte, los agentes diplomáticos fueron también audaces propagandistas. Uno de los casos de mayor conocimiento público fue el de Joel Roberto Poinsett, cuya participación fue relevante en la confección del Reglamento Constitucional provisorio chileno de 1812, y a quien vemos aparecer también en México por el año de 1822, desempeñando una misión cerca de Iturbide, pero como sospechaba su caída se puso también en contacto con los republicanos, a los cuales entrevistó en la cárcel o en diversos puntos del país, como al general Santa Anna en Veracruz. A todos estos medios de acción se sumaron, por último, las derramas de propaganda escrita que llegaba a través de los buques yanquis o de otros medios de transporte.

México consagró, como hemos dicho, el régimen presidencial en la Constitución de 1824, no sin antes atravesar un camino azaroso.

El sistema presidencial apareció en el proyecto del Acta de la Federación Mexicana, cuyo autor fue el coahuilense don Miguel Ramos Arizpe, quien a su cultura unía la experiencia obtenida en las Cortes de Cádiz. En el proyecto influyó Esteban F. Austin, destacado colonizador de Texas, quien en 1822 llegó a la Ciudad de México, el cual redactó varios proyectos de Constitución y trabó

<sup>16</sup> Gaxiola, Jorge F., “Orígenes del sistema presidencial”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, año II, núm. 6, abril-junio, 1952, p. 24.

contacto con prestigiados federalistas como Lorenzo de Zavala y el propio Ramos Arizpe, este último, jefe de la comisión que elaboró el Acta Constitutiva.

En el Constituyente de 1823, “la organización de la rama ejecutiva del gobierno, motivó —apunta Hardy— arduas polémicas en el seno de la Constituyente, entre los partidarios de que esa función fuera unipersonal y los adherentes de la tesis de que fuera colegiada”.<sup>17</sup> Los partidarios de la tesis del Ejecutivo unipersonal —Ramos Arizpe, Carlos María de Bustamante, Espinoza y otros— se fundaban en la necesidad de que la actividad ejecutiva fuera enérgica, rápida y sigilosa; influía para ello la situación general del país. Los afiliados a la tesis del Ejecutivo colegiado —Rejón, Marín, Rodríguez—, temían una posible tiranía o que el presidente se transformara en monarca; el recuerdo de Iturbide estaba todavía fresco.

A esta polémica se debió que el Acta Constitutiva de la Federación, de 1824, adoptara frente al Ejecutivo una posición ambigua, pues en el punto número 15 se dijo: “El Supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale”.

El sistema presidencial triunfó en la Constitución de 1824. En este ordenamiento se depositó el Supremo Poder Ejecutivo en un presidente, electo por cuatro años, reelegible al cuarto año de haber cesado en sus funciones (artículos 74, 77 y 95). Tenía el presidente facultad para iniciar una ley o decreto. Lo auxiliaban en sus tareas un vicepresidente, el consejo de gobierno y el número de secretarios establecidos por el Congreso (artículos 75, 113 a 117).

## VI. La tesis presidencialista de 1917

La Constitución de 1917 no sólo se concretó a ratificar el régimen presidencial como una decisión política fundamental, sino que estableció una tesis del Ejecutivo fuerte, diferente a la Constitución que había prevalecido en el texto fundamental precedente.

Entre las Constituciones de 1857 y de 1917 existe una gran diferencia. En el texto anterior —como lo ha señalado Jorge Carpizo<sup>18</sup> al comparar ambos documentos—, el centro de poder se encontraba en el órgano Legislativo, como se

17 Hardy, Marcos Armando, “La teoría del Ejecutivo fuerte y la Constitución mexicana de 1824”, *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*, México, año VIII, abril-junio de 1962, núm. 28, p. 223.

18 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1984, pp. 29 y ss.

advertía, entre otras, en las características de la inexistencia del veto, el Congreso unicameral y de dos periodos de sesiones. En el texto vigente, en cambio, se ha configurado un sistema presidencial puro; cierto que subsisten resabios parlamentarios, pero sólo son aparentes, pues nadie duda que el centro de poder descansa en el órgano Ejecutivo, mismo que muestra coincidencias notorias, aunque no totales, con la Constitución de 1824. Así, la reaparición del veto como facultad del presidente, el Congreso dividido en dos cámaras, un solo periodo de sesiones del Congreso y la forma de convocar a éste a sesiones extraordinarias a partir de las reformas de 1923.

La tesis del Ejecutivo fuerte campeó en el Constituyente de Querétaro. Si se examinan las ideas de Carranza sobre el Ejecutivo, el debate que sobre el proyecto tuvieron los constituyentes y la regulación que formó parte del nuevo texto constitucional, se advierte con toda claridad la nueva tesis que emergió sobre el órgano Ejecutivo.

Consistió el proyecto de Carranza, como es bien conocido, en una revisión crítica de la Constitución de 1857, pero no incorporó algunas aspiraciones populares del proceso revolucionario, que después se harían llegar a la ley fundamental por los diputados constituyentes. Sin embargo, el peso del mensaje de Carranza fue grande en lo que se refiere a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y sus razonamientos seguidos muy de cerca en las normas que actualmente los rige.

Para Carranza, el pueblo mexicano, como los latinoamericanos, han necesitado de “gobiernos fuertes y capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desmanes”. Por eso le preocupaba la supremacía legislativa que había conducido frecuentemente a la dictadura, dado que en la práctica no se cumplía el principio de la división del poder público, el Legislativo abdicaba de sus competencias y las confería de manera sistemática al Ejecutivo a través del expediente de las facultades extraordinarias. Es así como proponía un Ejecutivo de mayor prestigio a través de la elección directa, y consideraba “cuando menos imprudente” adoptar el sistema parlamentario, “que supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos” y nosotros carecíamos “todavía de las dos condiciones referidas”. Se sugería, por último, eliminar la vicepresidencia, que por una serie de circunstancias desafortunadas “llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de manera pacífica en

caso inesperado”, debilitó a la república porque el vicepresidente quedaba convertido “en el foco de la oposición, en el centro a donde le convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades”.<sup>19</sup>

Los artículos correspondientes del proyecto, basados en estas ideas, fueron estudiados por la segunda comisión del Congreso, misma que presentó, por conducto del diputado Machorro Narváez, su informe para el debate correspondiente.

En lo general, los artículos relativos al Poder Ejecutivo se aprobaron sin mayor discusión, a excepción de algunos tópicos que despertaron el interés de los diputados constituyentes, como lo fueron, entre otros, el de la no reelección, la suplencia del presidente o el de las facultades extraordinarias.

## VII. Las características principales

En su redacción final, la Constitución de 1917 respondió esencialmente a los planteamientos relatados. Es así como quedaron establecidas las principales características del Ejecutivo que han tenido una influencia definitiva en nuestro régimen presidencial.

### 1. *Ejecutivo unipersonal*

Establecido en el artículo 80, en el que se dice “se deposita el Ejecutivo del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Este acentuado carácter unipersonal del Ejecutivo procede, como hemos visto, de una arraigada tradición: de las épocas indígenas y colonial heredamos un Ejecutivo fuerte, autoritario, que al concluir la independencia fue sustituido por los caudillos militares y después por los civiles, para desembocar en el Ejecutivo contemporáneo, de poderosa influencia jurídica y política.

La unipersonalidad del Poder Ejecutivo, consiste en que éste recae en una sola persona, a diferencia del Ejecutivo dual o colegiado, que lo deposita en varias. Estos últimos Ejecutivos son raros en la historia constitucional de los países latinoamericanos, que sólo han practicado el régimen parlamentario en contadas ocasiones, o el Ejecutivo colegiado que en Uruguay ha sido adoptado dos veces en el presente siglo.

<sup>19</sup> Cfr. Palavicini, Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Gobierno de Querétaro, 1987, pp. 144 y ss.

## 2. Elección directa

Está consagrada en el artículo 81 de la manera siguiente: “la elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral”.

Fue el tema de la elección presidencial un asunto candente en nuestras constituciones. Aunque al comienzo se imitó la forma de elección indirecta del régimen estadounidense, en la actualidad ha privado la elección directa para ascender al cargo de presidente, como sucede también en la mayoría de los países latinoamericanos. Este tipo de designación proporciona al presidente un alto grado de representatividad, en cuanto lo sitúa en posición similar a la del cuerpo legislativo por lo que al respaldo popular se refiere, ambos órganos pueden invocar un mandato o comisión inmediata conferida por el electorado.

## 3. Mandato sexenal

Previsto en el artículo 83: “el presidente entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre y durará seis años”. El texto original estableció un mandato de cuatro años similar al norteamericano, pero por reformas de 1928 se amplió el término a seis años.

Íntimamente relacionado con la no reelección, el mandato sexenal ha servido para mantener la estabilidad, la capilaridad del sistema político mexicano, en cuanto permite la renovación de cuadros, incorpora grupos importantes que podrían haber quedado marginados y evita la personalización excesiva del poder. Cada seis años, al tiempo de la renovación presidencial, vive nuestro país un momento singular; los jóvenes esperan la ansiada oportunidad; los políticos en desgracia sueñan con reverdecer lauros; aquellos que se alejan se resignan con la esperanza de retornar; el pueblo en general sufre de la fiebre sexenal; el optimismo se refleja en las caras, y se piensa en voz alta “ahora sí cambiarán las cosas”. Claro que este respiro sexenal admite críticas, lo que habla elocuentemente de una madurez democrática mayor, pero también tiene que considerársele como una virtud del sistema que hasta ahora ha logrado incorporar a las nuevas generaciones, y al propio tiempo conservado la estructura de funcionarios experimentados.

## 4. No reelección

Está regulada en los siguientes términos; “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”.

Es la no reelección una conquista inapreciable del constitucionalismo mexicano, principio sustancial del régimen presidencial e incluso válvula de seguridad del propio sistema político. Mediante su aplicación irrestricta ha sido posible el avance cívico de la nación y ha sido hasta ahora un símbolo de lucha contra el despotismo, un valladar a las ambiciones políticas y el mentís constitucional más rotundo a la doctrina de los hombres necesarios.

La no reelección fue el resultado de un dilatado proceso de importantes hechos históricos en el país.

Durante el siglo XIX, el principio de la no reelección se concibió de manera menos terminante, ya que las constituciones de la época establecían la no reelección relativa e incluso permitían la reelección indefinida, posturas explicables que compaginaban con los caudillos que concebían las normas a sus deseos o gobernaban en continuos estados de emergencia.

Con la revolución, la situación cambió de un modo radical y correspondió a Madero elevar la cláusula antirreeleccionista a doctrina constitucional. Fue el prócer quien mejor comprendió la importancia de que los hombres no se perpetuaran en el poder. Desde el Plan de San Luis, de 5 de octubre de 1910, proclamó que la no reelección del presidente, del vicepresidente, de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales, debía ser ley suprema, Expulsado Díaz del poder, Madero se apresuro a reformar la Constitución de 1857, el 28 de febrero de 1911, con la finalidad de incluir un precepto que declaraba que el presidente y el vicepresidente nunca podían ser reelectos.

Lo propio sucedió con Venustiano Carranza y con el Constituyente de 1917. Aquél, en su proyecto, propuso de manera clara el principio referido, y en este privó un clima antirreeleccionista evidente, salvo las aisladas voces de algunos legisladores.

Desde entonces hasta la fecha, salvo el intento de Obregón, el principio de la no reelección puede considerarse una regla de oro del Estado mexicano. En la conciencia de cada uno de nosotros existe la firme creencia de que la no reelección es un mecanismo anticaudillista eficaz, en cuanto limita de manera temporal la duración del Poder del Ejecutivo, para evitar el humano pero pernicioso sentimiento de los gobernantes de prolongarse en el mando. Cada vez que

la opinión pública percibe barruntos reeleccionistas, reacciona con justificada alarma, porque para los mexicanos, democracia y renovación periódica del mando son sinónimos en nuestra vida política.<sup>20</sup>

##### 5. *Predominio constitucional*

El ejecutivo nació marcado por la supremacía o predominio constitucional sobre los otros poderes; más tarde, merced a diversas causas, ha ido acrecentando su esfera de competencia y haciendo cada vez más vigorosa su organización. Signos evidentes de tal predominio son, entre otros, la amplitud y heterogeneidad de sus facultades, el amplio derecho de veto, la potestad para designar a los más altos funcionarios de la Federación o el importante catálogo de actos políticos.

Este predominio del Ejecutivo es una de las características que más ha llamado la atención de los estudiosos nacionales y foráneos. Ha habido una floración de interpretaciones a este respecto: se opina así que el régimen es una aplicación “desviada” o “deformada” del sistema presidencial clásico,<sup>21</sup> o se le califica de “preponderancia presidencialista”;<sup>22</sup> en su cúmulo de facultades algunos ven la reminiscencia del *tlatoani* o la presencia de una “monarquía sexenal absoluta”;<sup>23</sup> en fin, en los últimos años se habla de “modernización autoritaria y liberalización política”, “de la revolución institucional a la revolución democrática”, o cuando menos se reconoce que el régimen está cambiando.<sup>24</sup>

Como quiera que sea, estas interpretaciones arrojan luz sobre el tema, revelando al propio tiempo el vivo interés sobre nuestro Ejecutivo. Vale sólo decir, por una parte, que es muy difícil caracterizar a nuestro régimen de gobierno, tan complicado en sus manifestaciones concretas, con una pobre fórmula, o adjetivarlo con una sola palabra; y que además, por otra parte, la

20 Esta ha sido la respuesta a las declaraciones de Fidel Velázquez, hechas en el transcurso de este año, que despertaron un clamor general adverso a la reelección. Penetrantes a este respecto fueron las expresiones del distinguido constitucionalista don Antonio Martínez Báez, quien subrayó que el “riesgo de la reelección presidencial es la tiranía” y que el artículo 83 constitucional “más vale dejarlo como está. No debe modificarse”; en la revista *Este País* (tendencias y opiniones), septiembre de 1991, pp. 15 y ss.

21 Esta es la opinión Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1988, pp. 187 y ss.; en el mismo sentido Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones jurídicas*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 946 y ss.; y Prélot, Marcel y Boulouis, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1987, pp. 163-164.

22 Lambert, Jacques, *América Latina*, Barcelona, Ariel, 1964, pp. 474-75.

23 Cfr. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano y El estilo mexicano de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1972 y 1974, respectivamente.

24 Los puntos de vista de algunos analistas extranjeros sobre el tema, en *Interpretaciones sobre el sistema político mexicano (perspectivas de la organización política)*, México, edición del Partido Revolucionario Institucional, 1990.

apertura que experimenta hacia la democracia, le otorga un carácter sustancialmente dinámico, por eso la conveniencia de revisar, de manera más o menos permanente, los principales elementos que lo componen.

## VIII. Las atribuciones del presidente

El Estado mexicano está estructurado conforme a la teoría de la división de poderes y la de las funciones del Estado. Hay una relación estrecha entre el poder y la función. La fuerza que aquél implica debe contar con un medio efectivo para exteriorizarse; así al Poder Legislativo concierne normalmente la función legislativa, al Judicial la jurisdiccional y al Ejecutivo la administrativa. El esquema general no siempre coincide, pues hay excepciones cuando un poder desempeña actividades teóricamente reservadas a otro, y temperamentos cuando para un acto estatal existe colaboración entre los poderes.

En principio, la situación constitucional del Ejecutivo mexicano responde a los lineamientos teóricos referidos. En efecto, cuando la ley fundamental expresa, en el artículo 80, que el presidente es el titular del Poder Ejecutivo, implica con tal declaración que está a su cargo el ejercicio de la tarea administrativa. Cabe añadir, empero, que aunque el presidente posee facultades primordialmente administrativas, cuenta también con importantes atribuciones legislativas o incluso jurisdiccionales.

### 1. *Facultades administrativas*

Están a cargo del presidente variados actos y decisiones administrativos que, de manera sintética, describiremos a continuación:

Destacan, en primer lugar, aquellas atribuciones que podrían denominarse de *administración general* (artículo 89, fracción I y XX). En virtud de tales facultades, al presidente le incumbe “ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión”; esto es, la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la norma general. Es así como el presidente se constituye en el principal propulsor de todo el aparato administrativo, a través de acuerdos, decretos, o resoluciones de carácter concreto individualizado, que van a incidir en la conducción del gobierno, afectar a instituciones o grupos, y a los propios particulares, aumentándoles o disminuyéndoles su esfera jurídica, como en el caso de la concesión o en el de la expropiación.

Sobresale, también, la *potestad de nombramiento*, que permite al presidente el

control del aparato gubernamental y sustenta en buena parte su ascendiente en el orden político. Esta potestad tiene su fundamento en el artículo 89, fracciones II a V, XVII y XVIII; pero en este precepto de la ley fundamental sólo están contemplados los nombramientos de los principales funcionarios del Ejecutivo, la designación de otro buen número aparece prevista en la legislación secundaria o en inveteradas prácticas del sistema político.

Merced a tan poderosas atribuciones, el presidente nombra y remueve libremente a sus secretarios de Estado; designa a los principales funcionarios de la administración, a los directores de distintos organismos del sector paraestatal e interviene de modo decisivo para los altos cargos militares diplomáticos y judiciales, en los cuales se exige la participación del Senado.

Es de advertirse que el Ejecutivo mexicano nombra de manera libre sus secretarios de Estado, mientras que el norteamericano requiere de la autorización del Senado, aunque este órgano en aquel país no objeta regularmente dichas designaciones.

Especial mención merece el llamado “poder de la bolsa”, esto es, las *atribuciones en el aspecto financiero*, que hacen del Ejecutivo la figura protagónica en la ley de ingresos, el presupuesto de egresos, los empréstitos y la cuenta anual (artículos 73, fracción 7ª y 8ª, y 74, fracción 4ª). Es explicable que así suceda. En cualquier país, el ejecutivo es el órgano mejor preparado para la conducción de las finanzas nacionales, porque tiene los elementos técnicos y la información necesaria para prever los ingresos y programar los gastos, así como velar por su ejecución, a través de la estructura jerárquica y red de dependencias que a él están adscritas.

Otro sector de facultades del Ejecutivo son las que corresponden al *dominio económico y social*.

En nuestros días, corresponde al Estado una posición central en la solución de las cuestiones económicas, y en general de los problemas sociales. Su intervención en este campo se realiza fundamentalmente a través del Poder Ejecutivo, que se convierte en el principal promotor y ejecutor de los planes de desarrollo nacional. De ahí que el propio nombre tradicional de Poder Ejecutivo resulte inadecuado para la estructuración moderna de dicho órgano, y en la actualidad debiera hablarse más bien de un “Departamento de Poder Planificador o Coordinador de las actividades del gobierno, ya que no se trata de un simple ejecutor de las leyes aprobadas por el legislativo, sino de un órgano dinámico que dirige y encauza la política y la administración tanto interior como exterior de la Unión”.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano”, *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1966, p. 155.

Esta situación resulta aún más evidente con la inclusión de lo que se ha llamado capítulo económico, contenido sustancialmente en los artículos 25, 26 y 28 constitucionales. Mediante estas reformas se establecieron una serie de principios orientadores del Estado, muchos de los cuales ya habían venido funcionando, como son la rectoría del Estado, la economía mixta, la planeación democrática, la nueva banca nacional, los principios antimonopólicos, la distinción entre atribuciones exclusivas y áreas estratégicas, el régimen de servicio público, el reconocimiento de los sectores público, privado y social, todo aquello, en fin, que en buena medida se encontraba en la legislación ordinaria, pero que requería establecerse en la ley fundamental por su influencia en el desarrollo económico y político.

## 2. *Facultades legislativas*

El Ejecutivo tiene una intervención fundamental en la legislación a través de la facultad reglamentaria, de las facultades colegislativas y aun como legislador autónomo en ciertos casos.

Gran parte de la legislación que elabora el Ejecutivo proviene de la facultad reglamentaria, actividad formalmente administrativa, pero materialmente legislativa, que en los últimos años ha representado una importante fuente de ampliación de los poderes del presidente. Esta facultad tiene su fundamento en la famosa fracción I del artículo 89, que ha sido interpretado de manera extensa por nuestro constitucionalismo.

A través de sus *facultades colegislativas*, como son las de iniciar leyes; participar, a través de sus secretarios, en las deliberaciones, o el propio derecho del veto como última instancia, el presidente influye en todo el proceso mediante el cual se crea la ley (artículos 71 y 72 constitucionales). Merece subrayarse la facultad de iniciativa de la que nuestro ejecutivo hace un uso amplio, a tal punto que las leyes, resultado del quehacer de las cámaras, proceden normalmente de la órbita presidencial, fuente en donde se originan casi en su totalidad los proyectos de ley.

Por último, el presidente también puede actuar como *legislador*, en los casos que constituyen excepciones al principio de la división de poderes, como son la suspensión de garantías, prevista en el artículo 29 constitucional; las facultades extraordinarias en regulación económica, del artículo 131; la reglamentación de aguas, del artículo 27, párrafo quinto; las medidas de salubridad, de la fracción XVI del artículo 73, y los tratados internacionales a que se refiere la fracción X del artículo 89.

### 3. *Facultades jurisdiccionales*

Influencia importante posee también el presidente mexicano sobre la actividad jurisdiccional, ya sea porque interviene en el nombramiento de los principales funcionarios judiciales del país (fracciones XVII y XVIII del artículo 89), porque se requiere de su concurso para que los tribunales funcionen eficazmente (fracción XII del artículo 89), porque puede conceder indultos (fracción XIV del artículo 89), o porque incluso en su esfera se encuentran ubicados, al menos formalmente, algunos tribunales de carácter administrativo, como sucede con los del Trabajo o el Fiscal de la Federación.

### 4. *Los poderes fácticos*

Estos poderes derivan del moderno enfoque del derecho constitucional, que no se agota en el mero examen formal de la Constitución, dado que éste en ocasiones resulta insuficiente para captar de manera plena los elementos de un régimen político, de ahí que se aconseje relacionar éste con las condiciones sociales que le rodean, las fuerzas políticas y los grupos de presión que en él influyen.

En esta dirección, es menester relacionar el régimen presidencial con el régimen político, concepto este más amplio y que constituye, dice Jiménez de Parga, “la solución política efectiva que adopta una comunidad”, y nos ilustra acerca “de los poderes constitucionales y la serie más o menos larga de poderes de hecho que hacen posible que dicha solución se imponga”.<sup>26</sup>

En el caso del Ejecutivo mexicano, existen una serie de “poderes fácticos”,<sup>27</sup> que no se encuentran contemplados ni en la Constitución ni aún en las leyes, pero que derivan de prácticas reconocidas o de la propia realidad política del país. Así sucede con la influencia importante que ejerce el presidente en la designación de los gobernadores de los estados, de los diputados y de los senadores federales y de los propios dirigentes del partido dominante. Así acontece también con el *papel de árbitro* que juega el presidente en diversos conflictos de carácter agrario, empresarial, burocrático o similares, en los cuales, a menudo, ha tenido una tarea de negociación de última instancia muy útil; en este sentido,

<sup>26</sup> Jiménez de Parga, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1974, pp. 63 y ss.

<sup>27</sup> A estos poderes Carpizo les denomina “facultades metaconstitucionales”, *op. cit.*, *supra* nota 18, pp. 190 y ss.; coinciden en la existencia de tales poderes: Madrid, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, México, edición del Instituto de Capacitación Política, 1982, pp. 425-26, y Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991, pp. 807 y ss.

recuérdense los famosos “pactos de solidaridad” que entre las fuerzas productivas se han celebrado por el gobierno en los dos últimos sexenios.

## IX. El crecimiento de la administración

A tan vastas facultades presidenciales ha correspondido un crecimiento impresionante entre la administración pública federal.

Durante los primeros años el Poder Ejecutivo mexicano tuvo una exigua organización, en la que el presidente era auxiliado en sus tareas por tres o cuatro secretarios de Estado. De aquellos días a la época contemporánea, el panorama ha cambiado radicalmente: la estructura y las funciones del Poder Ejecutivo federal han crecido de manera extraordinaria y se tornan cada vez más complejas: a los escasos colaboradores de antaño han sustituido diversas secretarías de Estado y múltiples empresas del sector paraestatal, mismas que proporcionan un extraordinario poderío al gobierno federal y lo hacen intervenir de manera principalísima en los problemas que atañen a las entidades.

Las secretarías de Estado son dieciocho en la actualidad, más el importante departamento administrativo del Distrito Federal. La creación de algunas de esas secretarías se justificó plenamente, pero en otras no, puesto que se añadieron simplemente de manera empírica, ya sea para responder a las demandas de una necesidad social emergente o incluso a factores circunstanciales. En tales condiciones, advertimos en la llamada administración pública centralizada, que sobre la vieja estructura administrativa del siglo pasado se añadieron las nuevas dependencias, situación que provoca, en ciertas ocasiones, falta de coordinación, duplicidad de acciones o hasta conflictos. Es cierto que en diversas oportunidades se han realizado medidas de reformas administrativas, pero el Estado mexicano, y particularmente el Ejecutivo, requieren aún modificaciones más profundas sobre el particular, que lo hagan un sector central más moderno, menos obeso y más ágil.

La administración paraestatal, por su parte, ha albergado una multitud de organismos de naturaleza jurídica harto diversa; allí han confluído establecimientos públicos, empresas de economía mixta, comisiones, corporaciones, instituciones de crédito, fideicomisos y otros tipos de entidades. Durante mucho tiempo la administración paraestatal se distinguió por su multiplicidad e irregularidad, lo que nos hacía imaginar más a un archipiélago que a un conjunto bien estructurado de instituciones, panorama que requería de modificaciones enérgicas, como lineamientos constitucionales y legales mucho más precisos, así como medidas

que evitaran la dispersión e hicieron más eficiente su control financiero y operativo.

Es éste el camino que se ha emprendido en los años recientes, el cual, coincide con la estrategia para el cambio que están poniendo en práctica muchos países, y que postula que “un Estado moderno es necesariamente un Estado modesto”.<sup>28</sup> El sector paraestatal ha variado profundamente; precisa recordar que para 1982 existía en el gobierno federal más de 1100 entidades paraestatales, muchas de las cuales se fueron desincorporando de manera gradual; ahora, de acuerdo con un reciente informe hacendario, se han desincorporado 822 paraestatales, están en proceso de desincorporación 137, conservándose todavía 269 entidades en el sector.<sup>29</sup>

Todas las secretarías de Estado y muchas instituciones descentralizadas trabajan en los estados de la República mediante oficinas que generalmente tienen competencia en todo el territorio de cada entidad, aunque a veces dividen a éste en zonas o agrupan en regiones a varios estados; esta es la razón por la que los órganos federales no sólo rivalizan, sino que en ocasiones superan la actividad de las autoridades locales, llevando a cabo tareas que en una sana política debían corresponder a éstas. La práctica administrativa ha sido muy variable en cuanto al nombre, funciones y competencia de estas dependencias burocráticas de los órganos federales, a las que, indistintamente, se les denomina delegaciones, agencias, unidades, oficinas o direcciones.

## X. Las relaciones con los poderes Legislativo y Judicial

Este asunto toca la parte central del Estado mexicano, donde han coexistido el régimen presidencial y el principio de la división de poderes, establecido en el artículo 49 constitucional. En efecto, ante la presencia de un Ejecutivo tan fuerte como el descrito, no pocos se han preguntado hasta qué punto subsiste el principio divisorio, si conviene atenuar el presidencialismo o qué tipo de medidas pueden fortalecer a los poderes Legislativo y Judicial.

A este respecto, no nos cabe la menor duda de que en un país en desarrollo como el nuestro el Ejecutivo fuerte es una necesidad nacional. Efectivamente, las reformas sociales profundas que requerimos, los fuertes intereses a vencer y la resolución de conflictos en una comunidad desigual, demandan un presidente

28 Crozier, Michel, *Estado Modesto Estado Moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 9.

29 “El proceso de enajenación de entidades paraestatales”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de desincorporación de entidades paraestatales, agosto de 1991.

que pueda actuar de manera rápida y enérgica para enfrentarse a decisiones que no pueden esperar.

Sin embargo, también es necesario admitir que un Ejecutivo tan poderoso corre el peligro de la prepotencia o de la actividad desbordadora del derecho, de ahí que se considere por un buen número de constitucionalistas que las limitaciones y controles deben ser todavía más eficaces. En otras palabras, el Ejecutivo mexicano de nuestros días se enfrenta a una situación paradójica; requiere continuar dotado de una amplia esfera de acción para enfrentarse a un universo problemático, pero al propio tiempo es imperativo que encuentre en la actividad de los poderes Legislativo y Judicial, colaboración efectiva y no sumisión avasallante; de la solución de esta cuestión toral depende en buen grado el futuro de nuestra democracia.

Por ello sigue siendo necesidad inaplazable mantener y acrecentar el equilibrio de los poderes estatales. Estamos convencidos de que el principio de la división de poderes está muy lejos de su obsolescencia como algunos creen;<sup>30</sup> por el contrario, en este principio el derecho constitucional encontró y encuentra un inapreciable instrumento de libertad, en cuanto los controles recíprocos que plantea son garantía contra la arbitrariedad y el desvío en la actividad estatal.

Para que se ejerza efectivamente la división de poderes en nuestro país, conviene apoyar a los órganos Legislativo y Judicial.

Si se quiere tener asambleas legislativas que sean efectivas ágoras de la vida nacional, hay que reflexionar sobre una serie de modificaciones que las rejuvenezca y las hagan operantes, entre otras, las siguientes: mayor autonomía económica a las cámaras legisladoras; mejorar el sistema de selección de los representantes populares; establecer gradualmente la carrera parlamentaria, sin incurrir en excesos antidemocráticos; servicios de apoyo y de consulta para las cámaras, integrados por equipos eficientes de asesores, técnicos y especialistas, que colaboren como personal de base con las comisiones del Congreso y con los propios parlamentarios.

Otro tanto cabe decir del Poder Judicial, al cual tiene que otorgársele mayores ventajas para hacerlo independiente y vigoroso: autonomía financiera de los tribunales, estableciendo en la constitución un porcentaje mínimo del presupuesto nacional; consejo judicial o de la magistratura, encargado del nombramiento, promoción y responsabilidad de los jueces; concesión de facultades

<sup>30</sup> En este sentido, Karl Loewenstein indicaba que la división de poderes es una "anticuada teoría", y proponía otra división más dinámica. *Cfr. Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1962, pp. 54 y ss.

colegislativas al organismo Judicial: establecimiento de la carrera judicial.

La evolución política de los últimos años, por fortuna, revela un desarrollo democrático más amplio y una presencia cada vez más importante de los poderes Legislativo y Judicial.

El Poder Legislativo evidencia un progreso notable. A partir de la reforma política de 1977, aunque con antecedentes en 1963, hemos avanzado en la democracia plural, marchamos hacia un régimen de partidos y la participación de la sociedad civil es cada vez más creciente, como se advierte en el dinamismo y el interés de la ciudadanía hacia los asuntos políticos y electorales.

Corresponde a tales signos una profunda reforma en nuestro derecho electoral, a la que se ha llegado mediante sucesivas modificaciones a la Constitución y a la legislación secundaria.

Esta reforma ha permitido la institucionalización jurídica de los partidos; durante largo tiempo relegados, han dejado de ser parte de la Constitución viviente, y se han incorporado a la Constitución escrita: gozan ahora de un conjunto de derechos y garantías que luchan por hacer respetar. En lo que se refiere al aspecto electoral, la reforma nos ha conducido a un sistema de carácter mixto, llamado "de dominante mayoritario" y atemperado por la representación proporcional, mismo que se ha extendido a la Cámara de Diputados federal, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a las legislaturas de los estados y a los ayuntamientos. En fin, en las más recientes modificaciones constitucionales se está pugnando por una mejor función electoral, proceso e instancias jurisdiccionales más depuradas y eficientes.

En un debate legislativo extenso y apasionante se aprobaron, en octubre de 1989, distintas reformas de carácter electoral por las cámaras federales, mismas que fueron ratificadas después por las legislaturas locales.

Las reformas, en síntesis, se refieren a los siguientes aspectos: a) función electoral profesional y de participación ciudadana (artículos 5º, párrafo quinto; 35, fracción, III; 36, fracción I, 41, parte inicial del párrafo siete); b) Instituto de Derecho Electoral (artículo 41, párrafos siete y diez); c) Tribunal Federal Electoral (artículo 41, párrafos once a trece); d) calificación de elecciones (artículo 60), y e) modificación al sistema mixto (artículos 54 y 73, fracción VI).

A la normación constitucional siguió más tarde el código electoral correspondiente.

Toda esta legislación es resultado de las elecciones tan disputadas y polémicas de 1988, mismas que dieron lugar a cuestionamientos de importantes aspectos del sistema electoral, como lo fueron, entre otros, el relativo al padrón, al control del proceso, el problema de la autocalificación y el

del propio Tribunal Contencioso Electoral.<sup>31</sup>

En este nuevo marco se acaban de desarrollar las elecciones de 1991 que, merced a diversas circunstancias, se caracterizaron por un reflujo en favor del partido dominante y adverso a algunos partidos de oposición.<sup>32</sup> Con todo, estamos convencidos de que el sistema político tiende cada vez más a la apertura y a la flexibilidad, que en él, la presencia del órgano Legislativo es cada vez más trascendente, que los debates de los partidos en las cámaras son cada vez más maduros, aunque en ocasiones con excesos que no contribuyen a prestigiar a nadie; pero esta situación, pese a sus riesgos, es mucho más alentadora que un sistema monolítico o hegemónico.

El Poder Judicial Federal, por su parte, ha contribuido, en su función de control de la constitucionalidad y de la legalidad, a encauzar, dentro de estos principios, toda la vasta actividad que realizan los funcionarios administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo. Conocidos son, a este respecto, importantes estudios realizados sobre la influencia del Poder Judicial respecto del Ejecutivo, cuyas atribuciones apuntan a valorar la actividad jurisdiccional como un contrapeso que tiene más importancia de lo que normalmente se cree. En este sentido, González Casanova, desde hace varios años, advirtió, con base en el número de sentencias en las que se había otorgado el amparo y que fueron pronunciadas en juicios en los que el presidente de la República aparecía como autoridad responsable, que la Suprema Corte “actúa con cierta independencia del Poder Ejecutivo y constituye, ocasionalmente, un freno para los actos del presidente de la República o de sus colaboradores”, aunque aclarando que la línea no es tan consistente “ya que en los problemas más importantes sigue la línea del ejecutivo”.<sup>33</sup> Más recientemente, Schwarz, en una investigación muy meritoria, se sorprendía de que los tribunales federales mexicanos hayan trazado con gran liberalidad el curso de su propio rumbo con o sin las presiones de los políticos locales o de las elites nacionales. El alto porcentaje de casos en que los quejosos obtuvieron el amparo y el gran volumen de juicios iniciados anualmente, demuestran que el Poder Judicial mexicano es un importante distribuidor de valores, de recursos escasos y de sanciones dentro del sistema político nacional.<sup>34</sup>

31 Veáanse: Varios autores, *Primer Informe sobre la Democracia*, México, 1988 y *Segundo Informe sobre la Democracia*, Siglo XXI, 1988 y 1990, respectivamente; Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.

32 A este respecto diversos artículos en: *Examen*, México, año 3, núm. 27, agosto de 1991; *Cuaderno de Nexos*, México, núm. 39, septiembre de 1991.

33 González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1967, pp. 29-31.

34 Cfr. Schwarz, Carl, “Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y en México”, *Anuario Jurídico* 1975 (2). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1977, pp. 143-219.