

El poder del Ejecutivo en las constituciones mexicanas

*Armando Rendón Corona**

PRESENTACIÓN

En este escrito, que pertenece a una investigación más amplia, exponemos los aspectos jurídico-constitucionales del presidencialismo en su trayectoria durante los siglos XIX y XX, con el fin de dar un contexto formal a los estudios políticos, sociológicos y económicos que se debaten en la actualidad como problemas centrales de la reforma del Estado. El problema actual es la transformación del régimen político presidencialista, centralista, estatista, corporativo y de partido de Estado, en función de un proyecto de-

mocrático que restituya la división de poderes y el federalismo, que establezca la democracia parlamentaria, que separe al partido oficial, que libere a las organizaciones sociales de los controles estatales, que respete la autonomía de la sociedad civil y garantice las libertades y los derechos de las personas, dando realidad plena al Estado de derecho.

Por nuestra parte, nos limitamos a destacar algunas de las características significativas del presidencialismo desde el punto de vista constitucional, institucional legal, que es el ámbito al que tendrán que volver las ideas



IZTAPALAPA 34

JULIO-DICIEMBRE DE 1994, pp. 45-64

* Profesor investigador de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana.

de la reforma política que animan a los demócratas de nuestros días.

LA FORMACIÓN DEL ESTADO

Cuando se habla de la formación del Estado nacional mexicano, no se puede evitar hablar en primer término de la formación del gobierno nacional y la institución que lo encarna: el Poder Ejecutivo. El proceso histórico en el curso del cual se estructura, no gira tanto en torno a las opciones de democracia o dictadura, como en torno a la formación de un poder político que integrara a todas las unidades políticas del país o, en su lugar, la dispersión de la sociedad y del territorio en beneficio de las potencias colonialistas europeas y del naciente imperialismo norteamericano.

En todas partes en donde ha tenido lugar la formación de estados nacionales, el poder nacional se coloca en medio de las fuerzas "centrifugas" y "centrípetas" que corresponden a los poderes regionales y señoriales tradicionales (como el feudalismo político europeo), y a la hegemonía de las unidades políticas centrales más poderosas (como la monarquía absoluta y autocrática). En cada momento, la suerte del Estado ha dependido del frágil equilibrio entre estas dos fuerzas que finalmente desembocan en dos tipos característicos de Estado: el unitario y el federal.

El Estado mexicano ha evolucionado en esta tradición, entre el poder unitario y centralizado y el equilibrio de poderes con autonomía de los estados federados. El peso de las tradiciones monárquicas durante la colonización española moldeó las prime-

ras instituciones del nuevo régimen político del México independiente.

La independencia política de España permitió a los criollos y mexicanos un amplio margen de innovación en la organización de las instituciones. Sobre este aspecto nos parece interesante citar aquí la observación de J. H. Coatsworth:

La vida política de México independiente tuvo escaso parecido con el sistema colonial Borbón que reemplazó. No sólo fueron diferentes las condiciones económicas y sociales, sino que también el funcionamiento del sistema político contenía desviaciones importantes del modelo colonial. Así, los logros económicos, políticos y sociales del periodo de Díaz representaron importantes discontinuidades en el desarrollo mexicano. La noción de que la evolución anterior a la Revolución de 1910 tuvo lugar principalmente sobre la base de las instituciones y estructuras heredadas del periodo colonial, necesita una revisión considerable.¹

Desde los comienzos de la época independiente se logró conservar la integridad territorial bajo la forma de la federación de las oligarquías de los estados, gracias a la existencia de un poder central fuerte, en lo que finalmente coinciden los gobiernos liberales y conservadores. La concentración del poder en el gobierno central no describe sino parcialmente el modo como se ha constituido la unidad de decisión y acción del Estado. Gran parte del siglo XIX se caracteriza por una serie de guerras civiles e invasiones extranjeras que van perfilando la formación de la nación y del Estado.

Desde que el país conquista la independencia hasta la dictadura del general Díaz, conoció varias for-

mas de gobierno que no cristalizaron en instituciones permanentes porque aún no maduraba un bloque histórico de las clases dominantes y ninguna de sus facciones lograba imponer su hegemonía político-ideológica. Salvo en breves intervalos, la lucha por el poder se daba por medios militares. En promedio, en esa época había cada año un nuevo presidente.

La concentración de atribuciones políticas y administrativas del lado de los poderes federales en detrimento de los poderes regionales, históricamente se produce por una acumulación creciente de la autoridad política del presidente de la República, por encima de toda otra autoridad institucional o real. Esencialmente, el proceso por el cual todo el poder se acumula en el centro, es el mismo que hace posible que todo el poder recaiga sobre la institución de la Presidencia, y en la persona del presidente. Es decir, el desarrollo de la estructura geopolítica heredada de la colonia, la integración de la economía nacional y la articulación de las clases sociales.

Autores devenidos clásicos como Rebas y Sierra han explicado la persistencia de la dictadura personal como una necesidad de conservar la soberanía del Estado en medio de la anarquía de una sociedad inorgánica. En estas condiciones, el poder dependía fundamentalmente de la fuerza y la autoridad personales de los gobernantes, en tanto que la ley pasaba a un segundo plano.

Durante el periodo de integración política nacional, que engloba al periodo de la República restaurada (1867-1876) y al porfiriato (1876-1911), la dictadura permite construir la soberanía del Estado, liberándolo de la sumisión tanto a los poderes privados y locales, los cacicazgos y las oligarquías, como a la

Iglesia y al ejército. Ya en el porfiriato esto se logra tanto por la derrota militar de los adversarios, como mediante la integración de los diversos grupos de poder: conservadores, imperialistas, liberales, lerdistas e iglesistas.

En el periodo 1910-1929, de guerra civil, golpes de Estado y sublevaciones militares, la autoridad presidencial careció de la estabilidad que le permitiera colocarse por encima del grupo político que lo ha llevado al poder. Fue el civilismo el que hizo posible la consolidación de la hegemonía del poder central y el reforzamiento del Poder Ejecutivo. Puede entenderse este proceso como la transformación del poder carismático en un poder institucional legal, proceso que implicó, como lo muestra A. Córdova,² la destrucción del caudillismo y del militarismo.

La reconstitución del poder público en la etapa posterior a la Revolución de 1910-1917 se realiza sobre la base de la nueva Constitución Política, que funda la autoridad legal del gobierno y su organización, el cual es, de grado o por fuerza, paulatinamente aceptado por la sociedad nacional. Después de la paz dictatorial sobrevienen diez años de guerra civil, durante los cuales nueve personas ocupan la Presidencia, tres de ellos elegidos y seis nombrados como interinos o provisionales. Desde entonces hasta 1994 se han sucedido 15 presidentes, 13 han sido electos conforme a las reglas constitucionales (desde A. Obregón a E. Zedillo), y sólo dos tuvieron las categorías de interino y sustituto (E. Portes y A. Rodríguez).

La nueva Constitución conserva la reforma republicana, federativa y democrática del Estado, pero define al gobierno bajo una forma claramente presidencial, eliminando el incipiente parlamentarismo intro-

ducido por la Constitución de 1857, que no pudo realizarse por haberle sucedido la guerra civil, la invasión francesa y la dictadura.

El presidencialismo de facto impide que la organización funcional de los tres poderes federales cobre forma en un sistema equilibrado de distribución de autoridad, en el cual cada uno serviría al otro de contrapeso, controlando y vigilando sus actos. Por el contrario, las exigencias de construir la unidad nacional y la unidad del Estado, y la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo bajo la dirección estatal, junto con la organización nacional de las clases sociales y del partido de Estado, condujeron a recuperar la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial que caracterizaron a la dictadura derrocada.

LA FORMA PRESIDENCIAL DE GOBIERNO

La encarnación de la dirección del Estado en una sola persona forma parte de la tradición política aunque en la Revolución de independencia se hicieron diversas tentativas para hacer del Ejecutivo Federal un órgano colegiado. Según la tradición española, conservada en la Constitución de Cádiz de 1812, el rey representaba la autoridad suprema del Estado en los planos interior y exterior. Esto se tuvo muy presente cuando se hizo el intento de crear un Estado monárquico, lo mismo cuando se adopta la autoridad unipersonal en la República.

Las variaciones que ha tenido la titularidad unipersonal del Ejecutivo obedecen a la ausencia de experiencias democráticas en el país, lo que llevó a pensar que podía funcionar un órgano colectivo en-

cargado del Ejecutivo para que las distintas fuerzas políticas que conquistaron la independencia estuvieran debidamente representadas en el gobierno.

De ese modo, el Decreto Constitucional de Apatzingán (1814), que fue un verdadero programa de revolución por la emancipación nacional, propone un triunvirato. En su artículo 132 decía:

Compondrán el Supremo Gobierno tres individuos [...] serán iguales en autoridad, alternando por cuádrimestres en la Presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar y lo manifestarán al Congreso).³

Este proyecto no prosperó debido a la derrota de la revolución. Tampoco logró consumarse el proyecto monárquico de Agustín de Iturbide, que en el Plan de Independencia de la América Septentrional (1821), depositaba la corona en el rey de España: "4. Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía, o de otra reinante serán los emperadores, para hallarnos con un monarca de forma y de hechos y precaver los atentados de la ambición."⁴

Alcanzada la independencia, el Congreso Constituyente de 1824 formula una constitución en donde el Poder Ejecutivo recae en un solo individuo, pero con la particularidad de que crea la vicePresidencia para suplir las faltas del presidente. La causa de la ineficacia de este elemento en la Constitución de 1824 consistió en que la vicePresidencia era entregada al candidato Presidencial que hubiera alcanzado el segundo lugar en la votación, lo cual introducía al partido vencido por la puerta trasera del gobierno. Es decir, reunía a fuerzas antagonistas apoyadas en las armas.

más que sobre un electorado privilegiado por el sistema censatario.

La vicePresidencia fue suprimida en 1847, pero puesta de nuevo en vigor en 1904 gracias a la reforma a la Constitución de 1857, con la modalidad de que su titular era elegido simultáneamente con el presidente. Finalmente, el proyecto de Constitución presentado por Carranza al Constituyente de 1916, elimina el puesto de vicepresidente en razón, decía, de que debilitaba al gobierno federal y era el medio por el cual, en los últimos años del gobierno de Díaz, el partido científico intentaba conservar el poder cuando el general abandonara la Presidencia. Finalmente, la Constitución de 1917 restablece el gobierno unipersonal.

Imitando esta forma de responsabilidad personal del Ejecutivo, los estados miembros de la federación adoptaron la misma forma para sus respectivos gobiernos internos, y esto también fue válido para los gobiernos de los dos territorios y para el gobierno del Distrito Federal, aunque en este último caso se sustituyó la elección democrática por el nombramiento por parte del presidente.

El presidencialismo, hasta la consolidación del gobierno constitucional, fue antes que nada un tipo de gobierno dictatorial, apenas sujeto a una autoridad limitada legalmente. Una de las características sobresalientes de esas dictaduras fue la prolongación en el poder por parte de los gobernantes, mediante la repetición en el cargo por más de un periodo. La reelección de los presidentes y gobernadores se acostumbró durante el siglo XIX, aunque hubo intentos por eliminarla. Por ese motivo, las tentativas de fortalecer el régimen democrático fueron dirigidos ya sea a

reducir el tiempo del mandato Presidencial, o a limitar las posibilidades en que una persona podría reelegirse en el cargo.

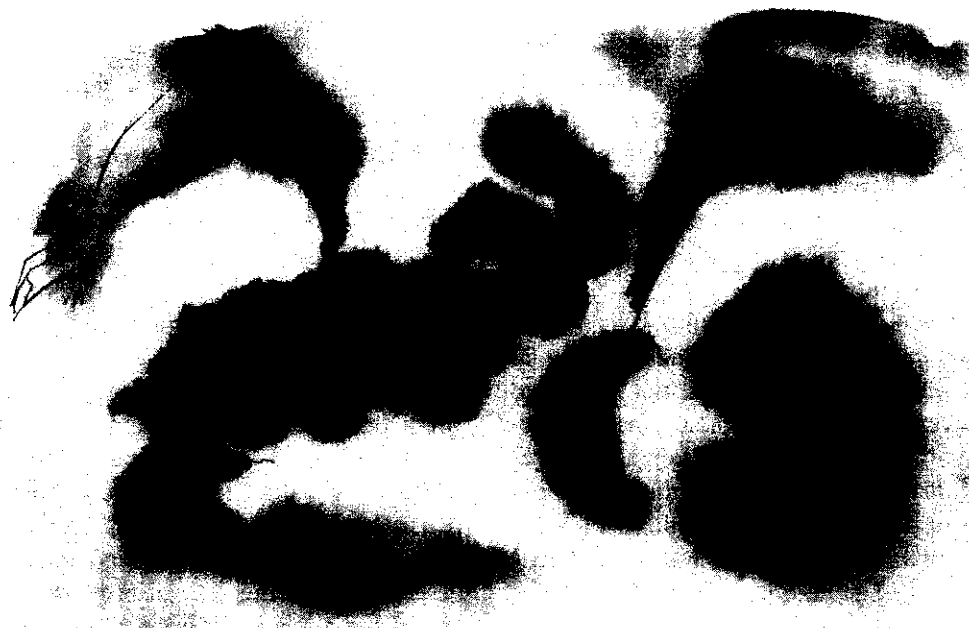
Para llegar a aplicar cabalmente esta regla, necesaria en México para la conservación del régimen democrático, se tropezó con reglamentaciones que fueron el producto de la oportunidad política, es decir, de la pretensión de los gobernantes de tener nuevas oportunidades para retener la jefatura del gobierno. En un régimen democrático con alternancia en el poder y alta circulación de las élites, la reelección no es una amenaza a la democracia, pero en un régimen de poder altamente centralizado como el de México, la reelección lleva directamente a la autocracia, a la dictadura personal.

Resulta paradójico que el mismo general Porfirio Díaz se haya levantado dos veces contra la reelección, para después imponer su prolongada dictadura. Justificó el pronunciamiento de La Noria en 1871 contra el presidente Juárez, entre otras razones, porque había "convertido la Representación Nacional en una cámara cortesana, obsequiosa y resuelta a seguir siempre los impulsos del Ejecutivo", porque los jueces y magistrados eran "agentes sumisos del Gobierno" y porque a varios estados se les privó de autoridades legítimas y se les sometió a "gobiernos impopulares y tiránicos, impuestos por la acción directa del Ejecutivo, y sostenidos por las fuerzas federales". Contra la oligarquía que actuaba en provecho personal, decía: "la reelección indefinida es un mal de menos trascendencia por perpetuidad de un ciudadano en el ejercicio del poder, que por la conservación de las prácticas abusivas, de las confabulaciones ruinosas y por la exclusión de otras inteligencias e intereses..."⁵

Con argumentos semejantes, en el Plan de Tuxtepec de 1876, Díaz afirmaba que "el sufragio político se ha vuelto una farsa, pues el presidente y sus amigos, por todos los medios reprobables, hacen llegar a los puestos públicos a los que llaman sus 'candidatos oficiales'...". En el artículo segundo sostenía "Tendrán el mismo carácter de Ley Suprema la No-Reelección de presidente y gobernadores de los estados, mientras se consigue elevar este principio a rango de reforma constitucional...".⁶

Antes del porfiriato los ciudadanos estaban cansados de la violencia, al decir de J. C. Valadés, "Por eso

anhelan el engrandecimiento y el poderío del Estado; quieren que éste exista, y le abren las puertas al primero que les ofrece tan hermosa perspectiva: éste es el general Porfirio Díaz". El sistema vicioso heredado del juarismo producía la caótica intervención de las autoridades locales y federales en los asuntos electorales, en realidad elegían a los funcionarios grupos de cortesanos rivales. En su lugar, Díaz organiza una maquinaria "en la que el voto será determinado no a través de las grandes masas populares, sino por medio de un sistema consultivo, en el que la última palabra queda al presidente de la República".⁷



La Constitución de 1857 limitó el periodo de gobierno a cuatro años, límite que se conservó hasta 1904, cuando el general Díaz logró que se hiciera una reforma por la cual el presidente duraría en el cargo seis años. Gracias a esta reforma la dictadura podía no solamente continuar por medio de la reelección, sino también por la ampliación del periodo de gobierno.

Las fuerzas políticas que combatieron a la oligarquía porfirista levantaron nuevamente la idea de restringir el periodo de gobierno a cuatro años, como una medida para controlar la tendencia a la perpetuación en el poder, tales son los casos del programa del Partido Liberal de 1906, del Plan de San Luis de 1910, del Plan de Guadalupe de 1913 y del proyecto constitucional de Carranza al Congreso Constituyente, que por supuesto fue incorporado a la nueva Constitución. Fue a consecuencia del asesinato del general Obregón (en 1928, siendo presidente electo), que se reformó la Constitución para ampliar el periodo de gobierno a seis años, pero con la prohibición absoluta de la reelección.

En cuanto a la reelección, la Constitución de 1857 no estableció ninguna restricción en su artículo 78. El general Díaz al reformarlo en 1904 prohíbe la reelección para el periodo inmediato, pero el dictador en ciernes la hace reformar una vez más en 1887; en dicha enmienda se admite nuevamente la reelección para el periodo inmediato, después del cual no podría haber una nueva repetición en el cargo hasta pasados cuatro años. Finalmente en 1904 elimina esas modificaciones y restituye la redacción original sin restricciones.⁸

La prolongada permanencia en el poder de los gobernantes porfiristas llevó a las fuerzas revolucio-

narias a plantear la no reelección de diferentes maneras. El Partido Liberal especificaba que podía hacerse pasados dos periodos. El Plan de San Luis simplemente señala la no reelección para presidente, gobernadores y presidentes municipales. En el Plan de Guadalupe se dejaba una posibilidad al prohibir la reelección para el presidente electo, aun cuando la permite, pasado un periodo, para el que sustituyera la falta de aquél y para el interino.

Estas proposiciones son conservadas en el texto original de la Constitución de 1917, la que no fue modificada sino hasta diez años después para favorecer la reelección del general Obregón. Según esta reforma, el presidente no podría ser reelecto para el periodo inmediato, pero pasado éste podría desempeñar el cargo sólo por un periodo más. La intención de Obregón no llegó a realizarse porque fue asesinado, y la lucha violenta que esto provocó entre todas las fuerzas componentes del bloque revolucionario obligaron a anular en el año de 1933 la reforma que amenazaba con abrir nuevamente el binomio de toda la historia anterior: dictadura o caos.

El nuevo texto, vigente hasta la fecha, precisa que el presidente con carácter de constitucional, interino o provisional, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto. Asimismo dispone que durará en el cargo seis años y deberá ser electo en forma directa y universal.

El general Calles hizo aprobar una reforma radical que terminaba de una vez por todas con la posibilidad de perpetuarse en el poder. Consideraba con razón que de ese modo se alcanzaba el triunfo de las instituciones sobre el caudillismo, es decir, de la institución de la Presidencia, con rasgos bonapartistas, si-

tuada por encima de las cualidades personales del gobernante. La mayoría de los legisladores del Partido Nacional Revolucionario argumentaron en favor de esta reforma por cuanto el problema institucional más importante era el reforzamiento del presidencialismo, como elemento unificador de las instituciones políticas.

El propósito era superar los constantes enfrentamientos armados por ganar la Presidencia entre los dirigentes victoriosos de la revolución, que amenazaban con la ruptura del bloque revolucionario agrario-obrero-industrial, haciéndolo vulnerable ante los intentos de restauración de la oligarquía terrateniente. La no reelección y la ampliación a seis años del periodo de gobierno lograrían disminuir la competencia por el poder entre las facciones revolucionarias y abrir la posibilidad de un gobierno colectivo bajo un arbitraje individual. La permanencia de esta forma fue lo que entonces se entendió por estabilidad institucional.

La mayoría del Congreso Constituyente de 1856-1857 adoptó la elección indirecta del Congreso de la Unión y del presidente (artículo 59 y 79), dejando las cosas como antes, sin dar un paso en la vía del progreso, como dijera el diputado Gamboa. Fueron varias las razones sostenidas por la mayoría para mantener la elección indirecta. El diputado Arriaga afirmaba que la elección directa llevaría a la lucha revolucionaria entre los partidos vencidos. Sobre todo se debía evitar que fuera distinto el origen de la autoridad "de ningún modo es conveniente que el Congreso se derive de distinto origen que el presidente. La diversidad de elecciones produciría la diversidad de partidos, de castas, la anarquía entre los poderes que

hacían imprudentes comparaciones entre los títulos de su autoridad." La objeción principal, como lo fue siempre para los conservadores, radicaba en la incapacidad del pueblo para ejercer la soberanía; decía el mismo congresista que el pueblo no estaba preparado porque "es muy limitado el número de nuestros periódicos, porque no está admitida la costumbre de la candidatura, porque el pueblo no está habituado a las reuniones políticas..."

El escepticismo oligárquico se expresaba crudamente en los argumentos que aducía el diputado Olivera al debatirse el artículo 59:

...la mayoría del pueblo mexicano no está suficientemente ilustrado para que tenga éxito la elección directa. La verdad de las cosas es que la mayoría de nuestra población se compone de indígenas sumergidos en la ignorancia y que el tiempo transcurrido desde la independencia es muy poco para haber preparado a las otras clases del pueblo a las reformas que desean entusiastas liberales.⁹

El partido progresista, como lo llamaba el congresista Ignacio Ramírez, no tuvo la fuerza para hacer aprobar su proyecto de república democrática que tuvo que aguardar 60 años. Advertía I. Ramírez contra los que impulsaban la monarquía absoluta, que no querían la elección directa, ni el juicio por jurados, el derecho de asociación y el derecho de petición, porque el pueblo podía exaltarse, excederse, extraviarse y desmandarse.

"Si se niega al ciudadano el ejercicio de su soberanía para nombrar a sus mandatarios, si de él se desconfía, si se le tiene miedo, si se le quieren imponer

tutores, viene a (tierra) toda la soberanía popular y no queda más que una especie de oligarquía electoral y un artificio para engañar a las masas apartándose de ellas." Para alivio de los partidarios de la elección indirecta, admitía que "De todos los atributos de la soberanía, el sistema representativo no deja otro al pueblo que el de elegir a sus legisladores, que es muy distinto del de legislar...", o del de gobernar, en el caso del presidente.¹⁰

En el debate el diputado Castañeda enumeró las ventajas de fundar la autoridad en la legitimidad: un presidente elegido por sufragio directo y mayoría absoluta tendría extraordinario prestigio, sería fuerte al contar con la voluntad de sus conciudadanos, tendría más confianza en su autoridad y el pueblo tendría mayor empeño en sostenerlo, terminando con las luchas civiles y afirmando la tranquilidad del país.

El congresista Francisco Zarco atribuía a la elección indirecta la elevación de hombres funestos para el país; en cambio no se puede seducir ni corromper a millones de votantes, "mientras la intriga, el cohecho y la coacción son muy fáciles en los órganos electorales, que se componen de número muy limitado de personas." En semejantes términos se expresó en el mismo debate I. Ramírez: "Mientras menos sean los electores, más fácil es corromperlos. Cohechar a todo el pueblo es imposible..."

También en oposición a la competencia entre camarillas de una clase privilegiada, Zarco creía que con la elección directa habría menos y mejores candidatos, triunfaría el mérito y no la intriga; los candidatos darían sus programas y contraerían compromisos cuyo cumplimiento exigiría la opinión (pública). "Es preciso habituar al pueblo a las luchas electorales

y a respetar la voluntad de la mayoría; y hasta el último de los ciudadanos sabría cuál sería el más a propósito para regir los destinos del país". Contra el argumento de la incapacidad del pueblo, también Ignacio Ramírez compartía la idea de que éste se prepara "en la dirección práctica de sus negocios".¹¹

No fue hasta la Constitución de 1917 cuando esta concepción de los liberales fue asimilada, pero con ello no se acabaron los vicios del sistema de elección indirecta que en su día aquéllos pretendieron superar. Tanto la elección directa, sin la mediación de ningún cuerpo elector entre el presidente y el pueblo, como el voto universal (hasta 1947 sin el voto femenino en elecciones federales), completaron la obra de un Ejecutivo fuerte sin el contrapeso Legislativo, dándole amplia libertad de acción dentro de la nueva legalidad. Al constituirse de esta manera, el jefe del gobierno y del Estado encontró su fuerza ya no en las armas ni en las camarillas poderosas, sino en la sociedad que lo nombró y ante la cual hipotéticamente sería responsable.

A este respecto Calderón¹² ha observado que

Para legitimar aun más la fuerza del Ejecutivo, ya no sólo por la fortaleza que la ley le otorgaba, sino por la voluntad expresa de la sociedad, era necesario que la elección Presidencial fuera directa (...) Doble fuerza que todo poder político requiere para su sustentación y existencia *de jure* y *de facto*.

Las consecuencias de esta modificación a la Constitución de 1857 son, según el autor: que el Ejecutivo no queda a merced del Legislativo ya que está en contacto directo con el pueblo y éste participa en los

asuntos públicos; que influye sobre la estabilidad del gobierno mismo que puede desenvolver sus actividades sin crisis ministeriales y sin necesidad de recurrir a los congresistas en busca de su confianza, lo cual también incide sobre la trasmisión pacífica del mando político.

En suma, la elección directa suponía que la estabilidad política dependía de la autonomía del Ejecutivo, pero ésta llevó a su autonomía respecto de los otros poderes y de la sociedad, lo cual demostró una vez más que así no se resolvía la cuestión de la legitimidad porque la independencia fue en perjuicio del principio de la soberanía popular.

LA AUTONOMÍA DEL PODER EJECUTIVO

Al situarse el Ejecutivo como instancia superior de dirección de los asuntos del Estado, colocado por encima de los otros poderes federales, estatales y municipales, le corresponde de manera exclusiva la orientación de las relaciones exteriores, la dirección de las fuerzas armadas, las políticas públicas y la autoridad para integrar a la nomenclatura gubernamental en las ramas ejecutiva y judicial. El mando de los aparatos estatales concentrados bajo la dirección del Ejecutivo, en realidad no está sujeto al control parlamentario; sus decisiones no sólo son independientes sino que se sirven de los otros componentes del Estado y de la sociedad en su conjunto.

La autonomía del Ejecutivo no implica un vacío entre el poder Presidencial y las clases sociales. El presidencialismo desarrolló un doble sistema de relaciones, uno corporativo y otro clientelar; con el pri-

mero la relación se da con los representantes de las organizaciones oficializadas y representadas en el Legislativo; el otro es la relación directa con los grupos sociales o políticos. En ambos el presidente y la burocracia política son los dispensadores de los recursos públicos.

La relación clientelar permite que la Presidencia pueda negociar directamente con fuerzas sociales particulares, sin la mediación de los representantes al Congreso. Este mecanismo aumenta la autoridad extraconstitucional del Ejecutivo que puede negociar con las clases sociales (subordinadas), tanto con las que pertenecen al sistema corporativo y que se expresan en el Congreso, como con las fuerzas sociales que actúan fuera de ese sistema y que no tienen otro intermediario con el Estado que la burocracia política. Así, el Ejecutivo se convierte en árbitro entre la clase dominante y las subordinadas.

A falta de un control democrático sobre la burocracia política que dirige los órganos del Ejecutivo, su jefe nato sí debería ser responsable ante la representación nacional, puesto que el régimen representativo no prevé un mecanismo de responsabilidad directa ante la sociedad. Por el contrario, el presidencialismo es ampliamente independiente de frenos, equilibrios y controles (artículo 81).

Formalmente el parlamento tiene ciertas facultades de orientación y supervisión, pero son de tal manera limitadas que tienen un grado de eficacia muy relativo. En cuanto a la corresponsabilidad con la Cámara de Senadores, ésta no hace otra cosa que ratificar los actos del Ejecutivo.

El gabinete al no ser responsable sino ante el presidente, no puede ser nombrado ni disuelto por la

representación nacional. El presidente mismo, por ser producto de una elección popular directa, no puede ser nombrado ni destituido por los legisladores. El Congreso tiene facultades para designar a un presidente provisional o interino en caso de falta absoluta del llamado presidente constitucional. Pero tiene expresamente el deber de convocar a elecciones para que ellos sean sustituidos de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 84 de la Constitución. En todo caso, si se produjera una renuncia al cargo de presidente, el Congreso se limitaría a calificar la gravedad de las causas de la renuncia, pero nunca a demandar la renuncia misma.¹³ Respecto a la actividad del presidente,¹⁴ el Congreso no tiene realmente capacidad para modificar la política seguida por aquél. Esta situación no se modifica por el hecho de que el presidente esté obligado a rendir anualmente un informe escrito ante las cámaras para dar cuenta del estado que guarda la administración. De esta manera el pueblo es informado por la mediación de los representantes.

Uno de los pocos medios que tiene el Congreso para influir en la actividad del Ejecutivo son las modificaciones que pueda hacerle al presupuesto anual que éste envía para su aprobación. De manera excepcional se dio un caso en que la cuenta pública de un año del gobierno de De la Madrid no fue aprobada. En sentido estricto, el presidente no entrega un programa de gobierno que pudiera ser aprobado por los congresistas y, por tanto, ejercer algún control de su cumplimiento. El Congreso se encuentra cada año frente a una situación de hecho; aun cuando deba darse respuesta al informe, nunca se ha dado el caso de que sea desaprobado porque el Congreso sólo está facultado para oír, para ser informado.¹⁵

En la presentación del proyecto constitucional de V. Carranza (artículo 80), al plantearse la manera como debería integrarse el Poder Ejecutivo se mencionan dos tipos distintos de órganos: los que ejercen funciones puramente políticas o político-administrativas, y los que administran un servicio público cuyo "alto personal" se selecciona de acuerdo con su competencia.

Al primer grupo, los órganos políticos, pertenecen las secretarías de Estado cuyos nombramientos y remociones son de exclusiva competencia del presidente. Los secretarios deben refrendar todo acuerdo, decreto, etc., el presidente, los cuales no deben ser obedecidos sin la firma del secretario respectivo. Esa es toda su responsabilidad frente al parlamento.

El segundo grupo, los órganos administrativos, son los departamentos administrativos y dependen directamente del presidente; sus titulares no refrendan los reglamentos o acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligaciones ni facultades para presentarse a las cámaras a informar de su gestión, aunque pueden ser solicitados por las mismas para informarse de asuntos de su competencia. Es el propio jefe del Ejecutivo quien califica si las tareas de esos organismos son de carácter profesional o técnico.

Ninguno de los dos tipos de funcionarios son responsables ante otro poder que no sea el jefe del Ejecutivo. Ninguno de los poderes Legislativo o Judicial ejercen un control directo sobre el personal del Ejecutivo, lo que trae por consecuencia que no sólo estén sustraídos al control por parte de los representantes populares al Congreso, sino que en general no pueden ser controlados por los ciudadanos que forman la sociedad política.

De acuerdo con el artículo 90, el número de miembros del gabinete se establece por una ley que distribuye los negocios a cargo de cada una de las secretarías y departamentos de Estado. Los secretarios son reconocidos solamente como "colaboradores" del presidente. Ellos confirman sus funciones políticas en tres situaciones: a) cuando refrendan los reglamentos, decreto u órdenes del presidente;¹⁶ b) cuando son llamados a comparecer ante el Congreso¹⁷ y, c) cuando, constituidos en Consejo de Ministros, aprueban la suspensión de garantías individuales.

En el primer caso se formaliza la responsabilidad de los actos del secretario o jefe de departamento ante el presidente. En el segundo, la posibilidad de que el Congreso llame a los miembros del gabinete, obedece a la necesidad de que las cámaras estén informadas para la elaboración de las leyes, y su comparecencia es a título de información y de ninguna manera se interpreta como una forma de rendir cuentas al Legislativo; en este sentido se entiende también la inmunidad del Ejecutivo ante el Congreso. El tercer caso es excepcional.

La mayoría del Constituyente de 1916 aprobó que los legisladores no fueran un obstáculo para la labor del Ejecutivo, excluyendo la posibilidad de que el nombramiento de su personal dependiera de ellos. Pero desde entonces un grupo minoritario tuvo la intención de darle al régimen ciertos rasgos parlamentarios. Un grupo de 25 convencionistas pretendió que el nombramiento de los secretarios de Estado hecho por el presidente tuviera la aprobación de la Cámara de Diputados.

Carranza y los diputados que lo sostenían hicieron valer su proyecto, negándose a que el poder gubernativo se convirtiera en una "comisión" del Congreso,

con lo que se reduciría al presidente a una función decorativa. Tres razones fueron esgrimidas en este sentido: primera, la ineptitud del parlamento para gobernar; segunda, la inseguridad que le provocaría por ser eventualmente censurado, situación en la que el gobierno no contaría con los partidos organizados que le proporcionarían suficientes hombres de gobierno para hacer frente a las crisis ministeriales; tercera, la inmadurez política del país, que hasta entonces no contaba con un sistema de partidos políticos que posibilitara un régimen de ese tipo.¹⁸

En consecuencia, la formación del gabinete de gobierno fue una facultad cedida en exclusividad al jefe del Estado. Quienes optaron por este camino supusieron que el parlamentarismo acabaría con la institución Presidencial, cosa que no ocurre en ninguna parte; antes bien, el poder Presidencial se fortalece en todos los estados capitalistas modernos, incluidos aquellos que poseen un régimen parlamentario.

A pesar de que nunca se ha interpretado que el gabinete sea un órgano con autoridad colectiva, en el pasado no todas las decisiones concernientes al nombramiento del personal dirigente se encontraba en manos del presidente, quien de cierta manera compartía sus atribuciones.

La Constitución de 1857 permitía que las secretarías de Gobernación y de Justicia nombraran, respectivamente, a los gobernadores de los territorios y del Distrito Federal, y a los procuradores general de la República y general del Distrito y Territorios Federales. Gracias a la Constitución de 1917 estos nombramientos pasan a ser facultad exclusiva del presidente. En esta condición queda también el Consejo de Salu-

bridad General encargado de tomar medidas urgentes para la protección de la salud.

Uno de los rasgos sobresalientes en la acumulación de poder en manos del Ejecutivo, en detrimento de la soberanía popular, es la anulación de los procedimientos democráticos para nombrar los gobernantes de la ciudad de México y una legislatura propia como en los demás estados de la federación. La discusión de este problema fue abordada por el Congreso Constituyente de 1916 ya que el proyecto constitucional de Carranza preveía la división del Distrito Federal y los Territorios en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular, salvo la municipalidad de la ciudad de México propiamente dicha, que estaría a cargo de comisionados nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

En esta cuestión, salvo los diputados carrancistas, la mayoría consideró injusto no permitir a los habitantes de la ciudad la elección democrática de su gobierno, tal como existía en las capitales de provincia.

Los argumentos ofrecidos por los carrancistas en favor de esa situación excepcional eran, desde entonces, deleznable. Se sostenía que la ciudad no contaría con los recursos necesarios para su sostenimiento, que al contar con una fuerza propia de policía se obligaría al gobierno a aumentar sus fuerzas en previsión de ataques por parte del gobierno municipal. También se decía que los poderes federales estarían sometidos a la autoridad jurisdiccional de un municipio. Una intención implícita giraba alrededor de la existencia de un elevado número de elementos reaccionarios en la ciudad, lo que hacía temer que en una acción directa cayera el gobierno en sus manos.

La mayoría del Constituyente pensaba de otra ma-

nera: la ciudad podía contar sobradamente con recursos propios; también podía, como en el caso de las capitales provinciales, saber coexistir con el gobierno federal, que podía ser el único en provocar un conflicto al invadir las funciones de la autoridad municipal. Se reconoció en cambio la inconveniencia de que los municipios contaran con una fuerza policiaca propia, la cual debería obedecer al gobernador del Distrito. Al final, el Constituyente pudo conservar la tradición del gobierno municipal democrático y representativo.

Esta formulación fue modificada en 1928 cuando se suprimen la municipalidad y los comisionados en la capital federal. En el artículo 73 se dio marcha atrás concediéndole al presidente la facultad de gobernar al Distrito Federal por medio de un Departamento administrativo.¹⁹

Mientras existieron, se reafirmó la subordinación de los gobiernos de los territorios federales, al cederle al presidente la facultad de nombrar y remover libremente a sus gobernadores. Al convertirse los territorios federales en estados de pleno derecho, la única excepción al principio de la soberanía popular es el gobierno del Distrito Federal. Asimismo limitó las facultades legislativas estatales en materia militar. No fue hasta los noventa cuando una nueva reforma estatuyó la elección indirecta del regente del Distrito Federal.

LA INMUNIDAD DEL PERSONAL POLÍTICO DEL EJECUTIVO

La actividad del personal político que dirige los aparatos estatales tiene límites legales fuera de ellos

pueden incurrir en responsabilidad judicial.²⁰ Sólo mediante procedimientos especiales llevados a cabo por el Congreso se pueden juzgar las faltas que ellos cometen. Únicamente cuando medie una acusación sobre un delito cometido, los funcionarios federales pueden caer bajo la jurisdicción de los cuerpos Legislativo y Judicial. Los funcionarios estatales también pueden ser juzgados por la comisión de delitos federales o violaciones a la Constitución.

Los funcionarios sometidos a este control (dado que son "responsables por los delitos comunes que cometan") son: los miembros del Congreso, los magistrados de la Suprema Corte, los secretarios de despacho y los procuradores; en lo referente a las violaciones a la Constitución y leyes federales, son responsables los gobernadores y diputados de las legislaturas locales.



A diferencia de los demás funcionarios, el jefe del Ejecutivo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves contra el orden común, es decir, no puede ser responsable por violaciones a la Constitución y a las leyes federales. Con estas disposiciones se ha preservado al Ejecutivo dentro de una esfera protegida dentro de la cual puede disponer la política gubernamental, sin que la representación parlamentaria pueda franquearla más que en casos verdaderamente extremos.

Los diputados constituyentes de 1856-57 establecieron una responsabilidad idéntica para los funcionarios federales y para el presidente, quien quedaba sujeto a juicio político no solamente por las causas que menciona la Constitución de 1917, sino también por los abusos cometidos durante su gestión.

Siguiendo en la línea de fortalecer la institución Presidencial, la mayoría de los congresistas de 1917 desecharon la propuesta de conservar esa tradición de 1857, evitando con ello que los otros poderes le crearan conflictos al Ejecutivo durante su ejercicio, sobre todo teniendo en cuenta que la acusación y el juicio político contra el presidente implicarían a fin de cuentas la separación del cargo.²¹ Esto no ha ocurrido nunca, con lo cual se muestra que se ha logrado hacer intocable a la persona del jefe de Estado, limitando las responsabilidades a los funcionarios subalternos.

LOS ÓRGANOS JUDICIALES FRENTE AL EJECUTIVO

Al igual que el Legislativo, el subsistema de justicia guarda una relación subordinada con el jefe del Eje-

cutivo, en la medida en que éste tiene facultad para nombrar a su personal. Es facultad exclusiva del presidente el nombramiento de los procuradores general de la República y del Distrito, y de los Territorios Federales mientras existieron. En cuanto al poder judicial propiamente dicho, se estableció una pseudo corresponsabilidad, ya que el presidente nombra a los miembros del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Un vez nombrados o destituidos, el Senado tiene la facultad formal de ratificar o rechazar las propuestas.²²

A causa de la experiencia histórica anterior de que el Ejecutivo tendía a absorber las funciones de los otros poderes, a anularlos sujetándolos a su voluntad, en fin, a diluir el principio republicano de la división de poderes, los diputados al Constituyente de 1917 introdujeron nuevos procedimientos que garantizaran la autonomía del poder judicial.

El presidente Carranza propuso inicialmente que los magistrados y jueces de primera instancia del Distrito Federal y Territorios fuesen nombrados por el Congreso, pero el presidente nombraría a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todos ellos deberían presentar su renuncia ante el Congreso, el cual podía nombrar a los sustitutos.²³

Por su parte, los diputados no carrancistas, previendo el peligro de que la aplicación de la ley estuviera subordinada a las exigencias del presidente y de que el Poder Judicial dejara de ser un poder en sí para convertirse en un Departamento de Estado, el de Justicia, optaron por que los magistrados de la Suprema Corte no fueran nombrados por el presidente, ni designados por elección popular, sino por el Congre-

so.²⁴ En cuanto a los miembros del ministerio público, la Constitución de 1917 sólo especifica que dependería del procurador general.²⁵

A la postre, el Congreso no pudo conservar sus prerrogativas. En 1928 renuncia a ellas al aceptar que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Territorios fueran nombrados por el presidente, pero sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados.²⁶ A su vez, este Tribunal nombraría a los jueces de primera instancia menores y correccionales. El mismo año se suprime la elección de los 21 magistrados de la Suprema Corte por parte del Congreso, lo mismo que la facultad de nombrar sustitutos. Estas facultades recayeron entonces en el jefe de gobierno, de acuerdo con lo establecido en el artículo 96.²⁷

Gracias a una nueva reforma hecha a este artículo en 1944, los magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia no tendrían límite de duración en el cargo, serían vitalicios pero podrían ser privados de ellos cuando, a criterio del presidente, observaran mala conducta. Una nueva reforma en 1951 limitó la duración de estos cargos a seis años, pudiendo ser reelectos.

La supresión del control parlamentario sobre los directivos del aparato judicial parte de criterios similares a los adoptados en relación con el gabinete: evitar que los partidos políticos, así como las camarillas que componen el bloque en el poder, interfieran en las decisiones judiciales. No obstante dicho organismo fue el refugio tradicional de los grandes propietarios de la tierra, y el baluarte de las clases poseedoras contra las afectaciones a la propiedad privada.

De manera indirecta el Ejecutivo puede contar de

su lado a la Suprema Corte en lo tocante a las disputas entre las entidades federadas, entre los poderes de un mismo Estado, en los conflictos entre la federación y los estados y, en los conflictos entre los poderes federales.²⁸ Pero su intervención es directa mediante la Procuraduría General de la República, en todas las situaciones en que la federación tome parte en los conflictos entre dos entidades federales, o entre éstas y el centro, o entre los poderes de un mismo Estado. Lo mismo ocurría con la Procuraduría del Distrito y Territorios.

En resumen, al disponer aunque con algunas limitaciones del personal dirigente de los aparatos judiciales, el presidencialismo asegura su plena hegemonía sobre los poderes federales y se coloca en una posición determinante sobre los estados de la Federación.

LA CAPACIDAD LEGISLATIVA

Teóricamente la república se ha fundado en el principio de la división de poderes, al prohibir la reunión de poderes en uno solo para evitar el reforzamiento de la tendencia a la dictadura. Esta división se ha entendido como una colaboración dentro de la diferenciación y especialización de funciones entre los tres órganos, y no como una superposición entre ellos.

En la práctica, la colaboración se transformó en subordinación a la determinación de uno solo, sin suprimir la existencia de funciones propias de los poderes Legislativo y Judicial. Existen varias razones prácticas para que ello ocurra. En primer lugar, el presidencialismo minimizó la función legislativa acortando todo lo posible el tiempo en que el Congre-

so se reunía. Desde la Constitución de 1917 hasta 1986 el Congreso se reunía sólo cuatro meses al año, y en sus recesos funcionaba una comisión con facultades limitadas, la Comisión Permanente, por lo que de hecho se dejaba toda la iniciativa legislativa y política al presidente.²⁹

La Constitución de 1824 fijaba un periodo largo, lo cual fue corregido por la Constitución de 1836 que creó dos periodos; asimismo en las Bases Orgánicas de 1843 se conservaron los dos periodos. La Constitución de 1857 establecía en su artículo 73: "El congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias; el primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre, y el segundo improrrogable comenzará el 10. de abril y terminará el último de mayo".³⁰

La Constitución de 1917 redujo las sesiones a un solo periodo ordinario con el argumento de que dos periodos ocasionaban una fecundidad legislativa indeseable, y de que se convertía el Congreso en un rival del Ejecutivo y de ese modo amenazaba el equilibrio de poderes. En 1986 se reformó el artículo 65; se restableció el sistema de dos periodos ordinarios, el primero del 10. de noviembre al 31 de diciembre, y el segundo del 15 de abril al 15 de julio.³¹

En segundo lugar, el presidente tiene la facultad de iniciar leyes y puede vetar los proyectos de ley o decretos elaborados por las cámaras.³²

En realidad no se ejerce el derecho de veto por parte del Ejecutivo, pero sí el de iniciativa de manera abusiva, ya que quizá el 95% de las iniciativas aprobadas corresponden a las enviadas por el Ejecutivo, un 4% proceden del PRI y el resto son iniciativas de las legislaturas estatales de las que una media docena

de este origen se han presentado desde 1970 hasta comienzos de los noventa, y algunas de partidos distintos.

En tercer lugar el Ejecutivo goza de facultades extraordinarias aplicadas a diferentes situaciones, tales como la alteración de la paz, una intervención extranjera (artículo 29), así como las que dispone en materia económica (artículo 131).

Las facultades extraordinarias de naturaleza propiamente política que el Legislativo cede al Ejecutivo, le dan a éste la oportunidad de suspender las garantías que sean necesarias, en una parte o en la totalidad del país. El artículo 29 responsabiliza al Congreso, reunido en sus dos cámaras, del otorgamiento de esta facultad, que implica que el Ejecutivo puede suplirlo en sus funciones legislativas. En este estado de excepción, el Ejecutivo es concebido en un sentido más amplio que el habitual, o sea, no sólo el presidente sino todo el gabinete tomando funciones de Consejo de ministros.

Se ha pretendido que un Ejecutivo sin capacidad de hacer un uso discrecional del poder y con la interferencia de los otros poderes, no podría hacer frente de manera eficaz a una coyuntura revolucionaria o de invasión, dado que, como ocurría frecuentemente durante el siglo XIX, desde el Congreso se protegían y animaban los movimientos armados.

La ruptura revolucionaria del orden institucional lleva implícito el fenómeno contrario, es decir, el uso prolongado de las facultades extraordinarias, que se tradujo frecuentemente durante el siglo pasado en dictaduras fincadas en el estado de excepción. Esto puede ocurrir debido a que el Ejecutivo puede determinar el momento en que se altera o se amenaza la

paz pública, y la duración del tiempo en que impera la situación de emergencia. En consecuencia puede extender los alcances del poder acumulado, anulando virtualmente la división de poderes y la autonomía de los gobiernos estatales.³³

Gracias a que el Ejecutivo tiene el recurso del artículo 29, la experiencia ha mostrado (1959 y 1968 y 1994 en el caso del levantamiento de Chiapas) que con frecuencia se recurre a esas facultades sin demandar para ello el reconocimiento del Congreso, lo que conduce al ejercicio *de facto* de la fuerza sin limitaciones jurídicas. A ello puede contribuir la posibilidad de que el Congreso abdique de sus atribuciones que le han sido confiadas por una delegación de la soberanía popular, y con ello se refuerce la independencia del Ejecutivo respecto al pueblo, quedando aquél como el verdadero soberano.

Además de lo señalado, existen otras situaciones en las que el Ejecutivo puede hacer las veces de Poder Legislativo. La prohibición expresa de la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación (artículo 49) se ve prácticamente anulada en circunstancias normales al permitir al Ejecutivo legislar en materia fiscal.

En 1937 fue reformado dicho artículo, a iniciativa del presidente Cárdenas y del secretario de Gobernación Silvestre Guerrero, a fin de realzar la importancia del cuerpo Legislativo dentro de su proyecto de democracia social. Cárdenas propuso en esa ocasión la rectificación de la costumbre según la cual el Ejecutivo solicita —y el Legislativo se las concede— facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias en detrimento de las propias facultades del Legislativo.

Para formular su iniciativa Cárdenas tuvo presente la experiencia anterior que indicaba que la suma de facultades conducía a la dictadura personal. Por ello la reforma precisa que, salvo en lo dispuesto por el artículo 29, "en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". El Senado aceptó la reforma propuesta, reconociendo que dichas facultades sirvieron para poner en marcha las reformas sociales que la Constitución recogió de los movimientos populares, pero que se hacían innecesarias habiéndose "casi terminado su aplicación".

Poco después, sin embargo, el presidente Alemán³⁴ da marcha atrás suprimiendo la "romántica" proposición de Cárdenas. Hacer reformar nuevamente el artículo a fin de obtener facultades extraordinarias para legislar en materia fiscal (segundo párrafo del artículo 131). La iniciativa se apoyaba en la "práctica parlamentaria" que permitía al Ejecutivo elaborar las disposiciones complementarias a las leyes fiscales y no sólo procurar su aplicación administrativa.

Efectivamente, el artículo 131 lo faculta de manera exclusiva para gravar las mercancías que se importen, exporten o transiten por el país. Además señala que el Ejecutivo puede aumentar, disminuir o suprimir las tarifas expedidas por el Congreso. Asimismo, puede restringir o prohibir las importaciones o exportaciones con el propósito de regular la economía nacional. En cambio, el Ejecutivo deberá someter a la aprobación del Congreso, junto con el presupuesto fiscal anual, el uso dado a esa facultad.³⁵

Esta capacidad desproporcionada para dirigir la economía ha sido plenamente utilizada en la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el que el Senado tuvo una participación

más bien protocolaria, mientras que la Cámara de Diputados fue excluida.

En resumen, por lo anteriormente expuesto se puede afirmar que el supremo poder no reside en el conjunto de los poderes de la Unión, sino en el de una sola institución, la Presidencia, considerada en el sentido amplio con todos los organismos que la forman.

Desde esta perspectiva, la lucha por el poder político no puede orientarse sino hacia el centro del poder del Estado. Los partidos políticos cuyo objetivo única sea el conquistar una mayoría congresista o el control de cualquier segmento del Estado que no sea el foco del poder, son partidos que pueden ser considerados, a justo título, como grupos de presión política, es decir, fuerzas políticas de apoyo del partido de Estado y del régimen.

Otra cosa es que la crisis del sistema político conduzca a una reforma tal del Estado en su aspecto institucional legal, que establezca una democracia parlamentaria que sustituya al presidencialismo, el cual ha sido la causa de la inmadurez de las instituciones republicanas. La supresión del régimen anti-constitucional de partido de Estado podría dar lugar a la influencia de los verdaderos partidos en todas las instancias del Estado y a la neutralidad funcional de la burocracia política, en cuyo caso la lucha por el poder nacional no quedaría reducida a la conquista de la Presidencia.

NOTAS

¹ John H. Coatsworth, "Los orígenes del autoritarismo moderno en México, *Foro Internacional*, vol. XVI, núm. 2, oct-dic. 1975, p. 216.

- ² En su libro *La formación del poder político en México* (ediciones Era, México), A. Córdova describe esto como la despersonalización del poder presidencial; de ese modo, el presidente se vuelve fuerte gracias al poder de la institución presidencial, independientemente de su poder personal, véanse pp. 54-55.
- ³ *La Independencia de México*, Textos de su historia, vol. II, SEP-Instituto J.M.L. Mora, México, 1985, pp. 115-116.
- ⁴ *Op. cit.*, pp. 198-199.
- ⁵ Ernesto de la Torre Villar [et al.], *Historia documental de México*, vol. II. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, pp. 358-360.
- ⁶ *Op. cit.*, pp. 365-366.
- ⁷ José C. Valadés, *El Porfirismo, Historia de un Régimen*, T. I, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, 450 pp.
- ⁸ Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, El Colegio de México, México, 1979, 1009 pp.; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, 240 pp.
- ⁹ *Idem.*, pp. 619-621 y 689-695.
- ¹⁰ *Ibid.*, p. 220.
- ¹¹ *Loc. cit.*
- ¹² *Idem.*
- ¹³ José Ma. Calderón, *Génesis del presidencialismo en México*, pp. 100-101.
- ¹⁴ Véase artículo 86 constitucional.
- ¹⁵ Véase artículo 89 constitucional en *Los derechos del pueblo mexicano*, vol. VI. pp. 505 y ss.
- ¹⁶ Artículos 73, sec. III, núm. 4, *op. cit.*, v. VI, p. 637.
- ¹⁷ Artículo 92 constitucional. Este artículo recoge en los mismos términos el 88 de la Constitución del 57, salvo en la referencia a los departamentos administrativos.
- ¹⁸ Véase artículo 93 de la Constitución vigente. Éste se inspira igualmente en el 88 de la Constitución de 1857.
- ¹⁹ Mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, de 1916, en *Los derechos del pueblo mexicano*, v. VII, pp. 579-580.
- ²⁰ En 1965 los partidos Acción Nacional y Popular Socialista presentaron proyectos de reforma al mencionado artículo,

tendientes a crear, paralelamente al gobierno a cargo del presidente, un Consejo de gobierno o Consejo Metropolitano de elección popular, que compartiera las funciones gubernamentales. Hasta el presente las iniciativas no han sido tomadas en consideración por el Congreso.

²¹ *Op. cit.*, vol. VIII, pp. 137-159.

²² Consultar el artículo 109 constitucional.

²³ Véanse artículos 96, 97 y 98 de la Constitución. También el artículo 99 que se refiere a las renunciaciones ante el presidente que deben ser ratificadas por el Senado. En razón a que los magistrados de circuito y jueces de distrito son nombrados por la Suprema Corte, los consideramos en un rango inferior en la escala de la jerarquía política en su rama judicial.

²⁴ *Los derechos del pueblo mexicano*, *op. cit.*, v. VI, pp. 699-700.

²⁵ Consultar las intervenciones de los diputados Herrera y Martínez Escobar en los debates del artículo 73, *op. cit.*, pp. 701-719.

²⁶ *Ibidem.*, p. 757.

²⁷ Reformas al artículo 73 de la Constitución de 1917, *Ibid.*, pp. 759-763.

²⁸ La iniciativa surgió de los legisladores partidarios del general Obregón, quienes por esa reforma pretendían eliminar la fuerza de los conservadores, cuyo reducto tradicional era el Poder Judicial, con el propósito de que no obstaculizaran las reformas sociales que buscaría aplicar el nuevo gobierno.

²⁹ Véase artículo 105 constitucional.

³⁰ El artículo 66 indica que si las dos cámaras no se ponen de acuerdo para terminar las sesiones en esa fecha, resolverá el presidente de la República. Véanse los derechos..., p. 237 y sig., y p. 443 y sig. En 1937 durante los debates para formar el artículo 49, el senador Marín pidió que le fuera retirado al presidente el derecho a legislar durante los recesos de las cámaras. *Op. cit.*, vol. V, p. 677. Durante los debates para reformar los artículos 54 y 63, el Partido Popular Socialista expuso que los cuatro meses de sesiones en la práctica se reducen a dos o tres semanas, y que "...la casi totalidad de las iniciativas de ley provienen del Poder Ejecutivo". Y agrega que las legislaturas de los estados "...jamás han hecho uso de su derecho a presentar las suyas..." y, en fin, que "...los

proyectos se aprueban sin debates sustanciales..." *Op. cit.*, vol. VI, p. 48.

³¹ Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, El Colegio de México, reimpresión, 1979, p. 687.

³² Constitución Política Mexicana Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colección Popular Ciudad de México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 3a. ed., 1992, pp. 268-270.

³³ El artículo 71 otorga al presidente la facultad de iniciar leyes, al igual que a las cámaras federales y a las legislaturas de los estados; tanto el Poder Judicial como los particulares están privados de ese derecho. *Los derechos...*, vol. V, pp. 535-542. De acuerdo con el artículo 72, el Ejecutivo puede rechazar los proyectos de ley que le envíe el Congreso, el que a su vez podrá devolvérselo para su publicación si por

segunda vez ha sido ratificado por dos terceras partes de los votos de cada Cámara. Por su parte el Ejecutivo no podrá hacer observaciones a las cámaras cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, ni cuando en la de diputados se acuse a funcionarios por delitos oficiales; ni tampoco cuando la Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias, *op. cit.*, vol. VI, pp. 555-556, incisos a), c) y j).

³⁴ En cuanto al régimen interior del gobierno de las entidades federativas, consultar el artículo 40 constitucional.

³⁵ Proyecto de reforma al artículo 49, suscrita por el presidente Alemán, el Secretario de Hacienda, Ramón Beteta y el de Gobernación, Adolfo Ruiz Cortínez, *Op. cit.*, vol. V, pp. 685-690.

³⁶ *Op. cit.*, vol. VIII, pp. 921-925.