

NOTAS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

JORGE CARPIZO

SUMARIO

1. Fuentes del sistema. 2. Organización del ejecutivo. 3. Las causas de la fortaleza del ejecutivo. 4. Las facultades del presidente en el proceso legislativo y sus facultades legislativas. 5. Principales facultades del presidente: A) Provenientes de la Constitución. B) Provenientes de la ley ordinaria. C) Provenientes del sistema político. 6. Algunas limitaciones al poder presidencial.

1. *Fuentes del sistema*

La primera Constitución del México independiente fue la federal de 1824, que configuró las relaciones entre los poderes políticos dentro del esquema de un sistema presidencial que no podía ser resultado de la tradición, sino que se trataba de un experimento político en nuestro país.

De aquel entonces a nuestros días las diversas leyes fundamentales que han regido a México —ya fueran centralistas o federalistas— ratificaron la existencia de un sistema presidencial, el que de acuerdo con la norma, reformas constitucionales y la costumbre conforman hoy en día un régimen con características propias enmarcadas dentro del sistema político mexicano.

Las fuentes del sistema presidencial configurado en 1824 son dos: la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española de 1812. La influencia española se manifestó en el refrendo de los secretarios de Estado para autenticar las leyes, reglamentos y actos del ejecutivo, así como en las relaciones entre éste y el Congreso y en algunas fracciones del artículo que numera las atribuciones del presidente.¹

¹ Antonio Martínez Báez: "El Ejecutivo y su gabinete", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo II, núm. 6, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952, pp. 54-55.

Si examinamos las tres Constituciones federales de México —la de 1824, 1857 y 1917— comprobaremos que el sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, dado que entre los sistemas de gobierno asentados en las Constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la estructuración del poder ejecutivo, siendo estas coincidencias principalmente las siguientes:

- a) La existencia del veto como facultad del presidente.
- b) El Congreso dividido en dos Cámaras.
- c) Un solo periodo de sesiones del Congreso, y
- d) La forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923.

En cambio, la Constitución de 1857 estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, ya que sus características fueron las opuestas a las señaladas: no veto, Congreso unicameral y dos periodos de sesiones. En 1857 el centro de poder plasmado en la ley fundamental se encontró en el órgano legislativo; las reformas de 1874 regresaron, en gran parte, a la estructura teórica que se había conocido en México desde 1824, la misma que en buena medida recogió el constituyente de 1916-1917.²

2. Organización del ejecutivo

Las características del poder ejecutivo mexicano, de acuerdo con nuestra ley fundamental vigente, son: es unitario, electo directamente por el pueblo para un periodo de seis años y no puede ser reelecto. Los requisitos para poder ser presidente los enuncia el artículo 82 constitucional, y aunque dicho precepto contiene algunas particularidades, preferimos destacar lo relativo al principio de no reelección, que es uno de los postulados políticos más importantes de nuestro sistema y al cual se debe en parte la estabilidad de éste.

En 1910 el movimiento armado, encabezado por Madero en contra del presidente Díaz, tuvo como principal bandera el principio de no

² Jorge Carpizo: "La estructura del Gobierno en la Constitución de 1824", en *La Constitución Federal de 1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, pp. 67-68; Marcos Armando Hardy: "La teoría del ejecutivo fuerte y la Constitución mexicana de 1824", en *Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, año VIII, núm. 28, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1962, pp. 230, 237 y 240, y Antonio Martínez Báez: "El presidencialismo mexicano en el siglo XIX", separata de la *Revista de Historia de América*, núms. 63-64, México, 1967, pp. 69-70.

reelección, ya que Díaz había gobernado México de 1876 a 1911, salvo un paréntesis de cuatro años.

Madero, ya como presidente, pudo cumplir con la promesa política de su plan de San Luis, y el 28 de noviembre de 1911 promulgó la última reforma que sufrió la ley fundamental de 1857: el presidente y el vicepresidente nunca podrían ser reelectos.

El Congreso constituyente de 1916-1917 fue antirreeleccionista: se nutría de la experiencia de los últimos decenios y del espíritu de movimiento maderista; el resultado fue el artículo 83 de la Constitución de 1917:

El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto.

El ciudadano que sustituyere al presidente constitucional en caso de falta absoluta de éste no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato. Tampoco podrá ser reelecto presidente para el periodo inmediato el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional.

Ese artículo fue el resultado de nuestra experiencia histórica, ya que una persona que llegaba a la presidencia sólo se le podía sustituir ya fuera por la fuerza de las armas o por su muerte; tal fue la situación con Santa Anna,³ Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre los cuatro gobernaron cincuenta y ocho de los primeros noventa años del México independiente.

Durante la vigencia de la actual Constitución, la ambición fue más fuerte que el marco constitucional. En 1924 el presidente Obregón puso a Calles como su sucesor con el deseo de sustituirlo al término del periodo de cuatro años de Calles.

En enero de 1927 se reformó la Constitución para permitir que el presidente pudiera volver a desempeñar el cargo, únicamente una vez más, pasado el periodo inmediato en el cual había ocupado la presidencia.

En junio de 1927 Obregón manifestó lo que ya todo México sabía: que aceptaba su candidatura a la presidencia de la República. Los otros dos candidatos fueron asesinados: Arnulfo Gómez y el general Francisco Serrano.

Quedó claro que las instituciones mexicanas se desmoronaban ante la fuerza personal del caudillo. Y un año después, en enero de 1928, se

³ Santa Anna gobernó menos de seis años a pesar de haber ocupado el poder once años. Véase José Iturriga: "Los presidentes y las elecciones en México", en *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, año IV, núms. 11 y 12, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1958, p. 19.

volvió a reformar la Constitución para flexibilizar aún más este principio de no reelección: el presidente no podría ocupar el cargo en el periodo inmediato. Se suprimió la prohibición de 1927 en el sentido de que terminado el segundo periodo nunca más podría ser reelecto.

Obregón, después de las elecciones y antes de ser declarado presidente electo, fue asesinado, lo que salvó a México de contar con un segundo Díaz, pues difícilmente se hubiera podido sacar a Obregón de la silla presidencial.

El 29 de abril de 1933 se reformó una vez más el citado artículo 83, reforma que subsiste hasta nuestros días. Dijo y dice que:

... 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.

Los términos de la reforma de 1933 son más severos que en 1917, ya que entonces los presidentes con carácter de interino, provisional y sustituto no podían ser electos para el periodo inmediato, pero sí después. En cambio, a partir de 1933 el presidente, sin importar el carácter que haya tenido, nunca podrá volver a ocupar la presidencia. Ahora se tiene una prohibición absoluta, con la que estamos de acuerdo, porque ella nos ha sido enseñada por la historia; sin embargo, tal parece que en 1933 se sentía arrepentimiento y quizá vergüenza de las reformas de 1927 y 1928, por lo que se quiso ir más allá del texto original de 1917.

Así, tal y como hemos dicho, el principio de no reelección durante la vigencia de la actual Constitución se derrumbó al existir el caudillo con la fuerza suficiente para abolirlo; sin embargo, con todos los fallos del sistema, México se ha ido institucionalizando y el principio de no reelección ha operado: a partir de la última reforma al artículo 83 se han dado ocho sucesiones presidenciales, cada uno de esos presidentes ha sido muy poderoso y a pesar de los corrillos y rumores ninguno se atrevió a reformar la Constitución y lograr la reelección. Dentro del contexto político que vivimos, el principio de no reelección es una de las principales reglas de juego del sistema: la limitación al presidente en el tiempo; si esta regla se alterara se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales de nuestro sistema político, siendo muy difícil de precisar cuáles serían las consecuencias.

Otra característica de nuestro régimen presidencial es que el presidente designa y remueve libremente a los secretarios de Estado y jefes de departamento, para lo cual no necesita la ratificación de ninguna de las Cámaras legislativas.

El sistema de sustitución presidencial, en caso de que falte el presidente, responde a la idea de que no se conozca de antemano quién puede realizar la sustitución ocupando dicho cargo.

El constituyente de 1916-1917 ideó un sistema que trata de superar los problemas que propiciaron los sistemas de sustitución que asentaron las anteriores Constituciones.

Los principios del actual sistema son:

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

1) *Un presidente interino* si la falta absoluta del presidente de la República ocurre en los dos primeros años del periodo. En este caso, dentro de los diez días siguientes al de la designación, el Congreso debe expedir la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo, “debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho”.

También se nombrará un *presidente interino* si la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, o si al comenzar un periodo constitucional no se presentare el presidente electo, procediéndose de acuerdo con las mismas reglas señaladas en el párrafo anterior.

2) *Un presidente sustituto*, si la falta del presidente ocurre en los cuatro últimos años del periodo respectivo. El presidente sustituto deberá concluir éste.

b) Si el Congreso no se encontrare en sesiones, la Comisión permanente designará un *presidente provisional* y deberá convocar a sesiones extraordinarias al Congreso para que nombre un *presidente interino* o *sustituto*, tomando en cuenta si la falta se ha producido dentro de los dos primeros o los cuatro últimos años del periodo presidencial.

c) Conforme al artículo 79, fracción VI, la Comisión permanente puede conceder licencia al presidente de la República hasta por treinta días y nombrar el *interino* que va a suplir esa falta, y conforme al artículo 73, fracción XXVI, el Congreso puede conceder licencia al presidente de la República, designando —de acuerdo con el artículo 85— un *presidente interino* para que lo supla. Hay que hacer notar que para el presidente interino que designa el Congreso para suplir las faltas temporales del presidente la Constitución no marca un máximo de tiempo como sí lo hace respecto al interino designado por la permanente.

3. *Las causas de la fortaleza del ejecutivo*

En México el poder ejecutivo es el predominante, es el centro del sistema político y toda la vida política del país gira alrededor de él.⁴

En mi criterio, las causas de dicho predominio del presidente mexicano son:

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

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

c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tiene en materia económica.

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

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

g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.

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

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

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

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

⁴ Andrés Serra Rojas: "La función constitucional del presidente de la República", en *El pensamiento jurídico de México en el Derecho administrativo*, Librería Manuel Porrúa, S. A., México, 1962, pp. 226-227.

4. *Las facultades del presidente en el proceso legislativo y sus facultades legislativas*

El presidente mexicano interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el presidente tiene el derecho de iniciar leyes y decretos y en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años ha cambiado algo en virtud de lo que se denominó "diputados de partido" y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición, principalmente para el Partido de Acción Nacional.⁵

Conforme al inciso b) del artículo 72, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles a aquel en que los recibió, pero si un proyecto vetado es confirmado por las dos terceras partes del número total de los legisladores presentes en cada Cámara, entonces ese proyecto se convierte en ley.

Aunque en la realidad parece más bien que el presidente legisla y el legislativo es quien ejerce una especie de derecho de veto respecto a los proyectos presidenciales, esta institución del veto presidencial sí ha operado en la práctica constitucional, ya que en múltiples ocasiones el presidente ha hecho uso de esta facultad e incluso se ha dado la situación de que el Congreso supere el veto presidencial, tal y como aconteció en 1935 respecto al proyecto de ley de jubilaciones a los funcionarios y empleados del poder legislativo.

El presidente debe ordenar que se publique la ley. En nuestro país se ha discutido qué acontece si el presidente no cumple con esta obligación. Un buen número de tratadistas opinan que nada. En mi criterio, en esta situación el presidente está incumpliendo una obligación constitucional, quebrantando el principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo; en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico y, por tanto, tiene responsabilidad política, que se le puede seguir a través de un juicio de responsabilidad política, encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo 108 constitucional.

⁵ Jorge Carpizo: "La elección y la representación de los diputados y senadores", en *Derecho legislativo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII legislatura, México, 1973, página 92.

Ahora bien, conforme a la Constitución, el presidente puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:

a) *En las situaciones de emergencia*, y previa suspensión de las garantías individuales, con el objeto de poder superar dicha emergencia. Sólo el Congreso puede suspender las garantías individuales y otorgar esas facultades extraordinarias al presidente para legislar durante la emergencia: artículo 29.

b) *Las medidas de salubridad*, que son de dos órdenes: 1) las que establece el Consejo de Salubridad General, y 2) las que establece la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El artículo 73, fracción XVI, establece el Consejo de Salubridad General, que depende directamente del presidente de la República, siendo sus disposiciones generales obligatorias en todo el país. Las medidas que el Consejo ponga en vigor en lo respectivo a la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, y las expedidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán posteriormente revisadas por el Congreso en los casos que le competan.

El inciso 2º de la fracción en cuestión faculta al departamento de salubridad —hoy Secretaría de Salubridad y Asistencia— a que en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país dicte de inmediato las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

c) *Los tratados internacionales*. El presidente celebra los tratados internacionales con la ratificación del Senado, y de acuerdo con el artículo 133, los tratados son parte del orden jurídico mexicano y de aplicación interna. El presidente también legisla para el orden interno cuando decide violar una ley internacional, derogar o denunciar un tratado.⁶

d) *La facultad reglamentaria*.

e) *La regulación económica*. El segundo párrafo del artículo 131 constitucional faculta al Congreso para autorizar al ejecutivo para que legisle ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación y exportación respecto a las expedidas por el Congreso. También puede prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos. El propio párrafo señala las finalidades que se persiguen con estas atribuciones concedidas al presidente: regular el comercio exterior, la eco-

⁶ Louis Henkin: *Foreign Affairs and the Constitution*, The Foundation Press Inc., Mineola, Nueva York, 1972, p. 56.

nomía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.

El presidente, cada año, deberá someter a la aprobación del Congreso el uso que de estas facultades hubiere hecho.

5. *Principales facultades del presidente*

Las facultades del presidente mexicano provienen de la Constitución, de la ley ordinaria y del sistema político.

Vamos a enunciar algunas de sus facultades más importantes.

A) *Provenientes de la Constitución*

a) Nombrar y remover con toda libertad a sus principales colaboradores, como son los secretarios de Estado, el procurador general de la República, el regente del Distrito Federal y el procurador general de justicia del Distrito Federal.

b) Nombrar, con la ratificación del Senado, a los ministros y agentes diplomáticos, los empleados superiores de Hacienda, los cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales y los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Con la ratificación de la Cámara de diputados designa a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

c) Nombrar y remover con toda libertad a los trabajadores de confianza del gobierno federal, mismos que se especifican en el artículo 5º de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

d) Presentar la iniciativa de ley para que el Congreso considere si él declara la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.

e) Conducir la guerra y ordenar los movimientos militares, así como dictar las medidas que deban ejecutarse para el éxito de las acciones,⁷ e incluso puede ejercer el mando directo de las fuerzas armadas.

f) Terminar la guerra a través de armisticios, aunque posteriormente intervenga el Senado en la ratificación del tratado.

g) Presentar al Congreso la iniciativa para la declaración de neutralidad y la suspensión de relaciones comerciales y, en su caso, declararlas.

h) Disponer de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad interior y defensa exterior de la federación y, para los mismos objetivos, disponer de la guardia nacional con el consentimiento del Senado.

Problema difícil es precisar cuándo puede el presidente hacer uso de la fuerza pública para preservar la seguridad interior; una contesta-

⁷ Seraffín Ortiz Ramírez: *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Cultura, México, 1961, p. 447.

ción general podría ser la siguiente: existe una paz mínima para el desarrollo de la vida cotidiana; si ella peligrá, el presidente puede hacer uso de esta facultad. La regla anterior es de aristas no bien definidas, pero hay que aclarar que en el ejercicio de la facultad a que nos referimos no se deben violar los derechos humanos. Si la situación llegase a configurar una emergencia, el presidente tiene que solicitar al Congreso la suspensión de las garantías individuales; es decir, el solo criterio del presidente no es suficiente para calificar lo crítico de la situación, sino que para ello se requiere la intervención del Congreso.

Se ha usado esta facultad para preservar funciones relacionadas con la existencia y la operación del propio gobierno,⁸ por lo que es sin duda una de las atribuciones más delicadas que tiene el presidente.⁹

En el uso de esta facultad de preservar la seguridad interior hay que tener presente que se ha dividido la República en comandancias militares, con lo que el ejército está diseminado por toda la República. Basta una simple llamada telefónica del presidente para que casi de inmediato el ejército intervenga en cualquier parte del país. Esta facultad debe ser usada como fuerza del derecho y para preservar la vigencia de la Constitución y no como un medio persecutorio y represivo.

i) Celebrar tratados con las potencias extranjeras con la ratificación del Senado.

j) Dirigir las negociaciones diplomáticas. Se ha considerado que esta oración le concede las siguientes atribuciones: 1) representar al país hacia el exterior; 2) reconocer o no reconocer a los gobiernos extranjeros; 3) decidir la ruptura de relaciones; 4) celebrar las alianzas; 5) realizar las declaraciones de política internacional, y 6) determinar el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.

k) Celebrar los empréstitos sobre el crédito de la nación conforme a las bases que señale el Congreso. Sin embargo, los presidentes mexicanos han celebrado empréstitos sin solicitar la autorización del Congreso.

l) Presentar, en forma exclusiva, el proyecto de ley de ingresos.

La importancia de dicha ley en manos del ejecutivo consiste en que le entrega la política fiscal de la federación y del Distrito Federal y la determinación de cuánto se va a gastar, en qué se va a gastar y cómo se va a gastar; para poder solventar dichos gastos, el ejecutivo hace un

⁸ Robert H. Elliot (Jr.) y Richard I. Singer: "Constitutional Law. Executive Powers — Use of Troops to Enforce Federal Laws", en *Michigan Law Review*, volumen 56, núm. 2. Publicado por The Law School of the University of Michigan, Berrien Springs, Michigan, 1957, p. 268.

⁹ Felipe Tena Ramírez (*Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972, pp. 388-389) realiza un interesante estudio sobre las relaciones de esta facultad y el artículo 129 constitucional.

cálculo aproximado de los ingresos que necesite y este cálculo lo plasmará en la ley de ingresos.

Veamos qué pasa en la práctica con esta facultad, y un ejemplo es más que suficiente: el primer párrafo del artículo 2º de la ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1978 señala que:

Se autoriza al ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público que no rebasen los montos netos de 50.000 millones de pesos por endeudamiento interno y de 44.547 millones de pesos por endeudamiento externo, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del presupuesto de egresos de la federación para 1978.

Y en el siguiente párrafo establece que:

Asimismo se faculta al ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamientos cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan.

Este último párrafo es anticonstitucional porque expresamente viola el mencionado artículo 73, fracción VIII, pero además queda claro que el Congreso claudica de su *poder de la bolsa*, que entrega la política fiscal, de empréstitos, de deuda pública y de gasto en manos del presidente de la República, y que de antemano declara que no va a ejercer las funciones de control que en tales aspectos le atribuye la Constitución.

Y quizá esta extrema flexibilidad sea resultado de que en la cuenta pública correspondiente a 1976, última que ha examinado el Congreso, se demostró que al ejecutivo se le había autorizado a contratar empréstitos y créditos por 83.232 millones de pesos, pero que lo hizo por 123.557 millones, o sea, un 48,4 por 100 más de lo que el poder legislativo le había autorizado; el déficit de ese año fue superior a los 100.000 millones de pesos, lo que significa que se gastó esa enorme cantidad sin autorización del Congreso.¹⁰ La Cámara de diputados aprobó dicha cuenta anual, y según declaración del líder del control político en dicha Cámara, la mencionada cuenta se aprobó en defensa de las instituciones.¹¹

m) Presentar, en forma exclusiva, el proyecto del presupuesto de egresos de la federación y del Distrito Federal.

¹⁰ Periódico *Excelsior* del día 23 de noviembre de 1977.

¹¹ Periódico *Excelsior* del día 25 de noviembre de 1977.

n) Es la suprema autoridad agraria, y en tal carácter, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, tiene expresamente el poder de:

1) Reglamentar, cuando lo exija el interés público o se afecten aprovechamientos, la extracción y utilización de aguas del subsuelo, e incluso establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

2) Otorgar concesiones, de acuerdo con las reglas que señalan las leyes para la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos cuyo dominio es de la nación, con carácter de inalienable e imprescriptible.

3) El establecimiento de reservas nacionales, y su supresión, en los casos y condiciones que las leyes prevean.

4) La resolución de los límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población.

5) La resolución de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas.

6) La fijación de la extensión de terrenos que pueden adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales, por acciones, que no tengan un fin agrícola.

7) La declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad.

8) El nombramiento de los cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario.

Además, el presidente tiene otras facultades en materia agraria de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria.

n) Expropiar, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, en materia federal y del Distrito Federal.

o) Expulsar de inmediato, y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente.

p) Ejercitar y desistirse de la acción penal a través del procurador general de la República.

q) Gobernar directamente al Distrito Federal a través del jefe del mismo.

r) Solicitar ante la Cámara de diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del Distrito Federal.

s) Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, y

t) Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

Desde luego que la lista anterior no es exhaustiva.

B) *Provenientes de la ley ordinaria*

El presidente mexicano tiene múltiples facultades señaladas en la ley ordinaria que es imposible poder enunciar. En consecuencia, resaltaremos sólo algunas de las que nos parecen más importantes:

a) Nombrar a una serie de funcionarios importantes: como ejemplos se pueden citar el director general y los subdirectores de PEMEX (art. 6º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos), el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (art. 612 de la Ley Federal del Trabajo) y el director general del IMSS (art. 256 de la Ley del Seguro Social).

b) Participar, de acuerdo con la ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica, en el proceso económico: producción, distribución y consumo, ya que interviene en las actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de servicios de una serie de aspectos muy importantes, tales como son: artículos alimenticios de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población del país; materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos de las industrias fundamentales; artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional; productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana, y servicios que afectan la producción y distribución de esas mercancías y no estén sujetos a tarifas expeditas por autoridad competente y fundadas en la ley (art. 1º).

Además, es el propio ejecutivo el que determina qué mercancías y servicios deben considerarse incluidos en los renglones mencionados en el párrafo anterior.

Respecto a las mercancías y servicios comprendidos en el artículo 1º de la ley en cuestión, el ejecutivo puede: imponer precios máximos al mayoreo o menudeo (art. 2º); obligar a que esas mercancías se pongan a la venta (art. 4º); imponer racionamientos y establecer prioridades cuando el volumen de mercancías sea insuficiente en relación con la demanda (art. 5º); organizar la distribución de esas mercancías para evitar los intermediarios innecesarios (art. 7º); determinar los artícu-

los que preferentemente deben producir las fábricas (art. 8º); e inclusive decretar la ocupación temporal de fábricas cuando sea indispensable mantener o incrementar la producción de los artículos señalados en el artículo 1º, o con el propósito de que las actividades de la empresa se desarrollen de acuerdo con las disposiciones que las autoridades señalen con apoyo en la ley o en sus reglamentos (art. 12).

c) Instrumentar la política monetaria a través de la serie de instrumentos que su ley orgánica otorga al Banco Central: el depósito legal que las instituciones bancarias tienen que depositar en el Banco Central, la emisión de billetes y la acuñación de moneda, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores en el mercado abierto, el establecimiento de las tasas mínimas y máximas de las operaciones de las instituciones bancarias, los regímenes selectivos de crédito, etc.¹²

d) Controlar la inversión extranjera a través de los instrumentos legales que le otorga la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

e) Controlar los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a través de la ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Al 30 de junio de 1976 existían 124 organismos descentralizados y 387 empresas de participación estatal mayoritaria. Y no es sólo la cantidad lo importante, sino la calidad. Demos unos cuantos ejemplos: el presidente tiene en sus manos: el aspecto de la seguridad social, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; la política eléctrica, a través de la Comisión Federal de Electricidad y varias compañías de luz y fuerza; las principales comunicaciones, a través de Ferrocarriles Nacionales de México y varias empresas de ferrocarriles, Aeroméxico, S. A., Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, Sistema de Transporte Colectivo, Teléfonos de México, empresas de servicios portuarios; la política de hidrocarburos, a través de Petróleos Mexicanos; fuerte injerencia en el problema habitacional, a través de organismos como el INFONAVIT y el FOVISSSTE; en aspectos forestales y fertilizantes, a través de varios organismos de carácter forestal y Guanos y Fertilizantes de México, S. A.; importante intervención en siderurgia, a través de Altos Hornos de México, S. A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A., Siderúrgica Nacional, S. A.; en materia de alimentos, a través de CONASUPO, Alimentos Balanceados de México, múltiples

¹² Las funciones del Banco de México se señalan en los artículos 8º y 24 de su ley orgánica.

ingenios azucareros, Productos Pesqueros Mexicanos, S. A., e Instituto Mexicano del Café.

f) Intervenir en el sistema educativo, a través de la Secretaría de Educación Pública, a la cual la ley federal de educación expresamente le señala facultades importantes; indiquemos sólo algunos ejemplos: formular para toda la República los planes y programas de la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria; establecer un sistema nacional de créditos que facilite el tránsito del educando de una modalidad o tipo educativo a otro y vigilar en toda la República el cumplimiento de la propia ley.

g) Otorgar y revocar las concesiones de los canales de radio y televisión, así como la inspección y vigilancia de los mismos, de acuerdo con la ley federal de radio y televisión.

El gobierno federal cuenta con dos canales de televisión: el 11 y el 13.

h) Influir en la prensa nacional, ya que el suministro del papel está controlado por la Productora e Importadora de Papel, S. A. (PIPSA), y las casas editoriales pueden hacer compras a crédito y quedarle a deber dinero.

El gobierno es dueño de varios periódicos, como en el caso de *El Nacional*.

i) Intervenir en el proceso electoral a través de la Secretaría de Gobernación y conforme a lo señalado en la ley federal de organizaciones políticas y procesos electorales.

C) *Provenientes del sistema político*

Las facultades más importantes son:

a) Jefatura real del Partido Revolucionario Institucional, partido que constituye una pieza clave del sistema político mexicano, y que es un partido semioficial o predominante, organizado por sectores: el campesino, el obrero y el popular.

El Partido Revolucionario Institucional ha sufrido un proceso interior de centralización, habiéndose concentrado los poderes en el comité ejecutivo nacional y, dentro de éste, en el presidente del mismo,¹³ quien realmente es nombrado y promovido por el presidente de la República.¹⁴

¹³ Manuel Moreno Sánchez: *Crisis política de México*, Editorial Extemporáneos, México, 1970, p. 58.

¹⁴ Jorge Carpizo: "México, poder ejecutivo: 1950-1975", en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, p. 86.

b) Designación de su sucesor, y para ello tiene un margen de libertad muy amplio; quizá su única limitación sea que el “escogido” no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país, lo que en realidad es difícil, o que, como se ha expresado, cometa un “disparate garrafal”.¹⁵ Por tanto, su discrecionalidad es casi absoluta.

c) Designación de los gobernadores de las entidades federativas.

d) Remoción de los gobernadores a través del procedimiento que la Constitución establece y que otorga al Senado la facultad de declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que ha llegado el momento de nombrarle un gobernador constitucional.

Generalmente quien solicita al Senado dicha declaración es el secretario de gobernación. A veces, esas declaraciones han sido hechas en bloque, como en las situaciones que se presentaron para remover a los gobernadores carrancistas y a los que apoyaron a De la Huerta.

e) Actuación como árbitro en las principales disputas obrero-patronales, a veces en forma abierta y en otras ocasiones con cierta discreción.¹⁶

6. Algunas limitaciones al poder presidencial

De la enunciación que hemos realizado de las facultades del presidente mexicano queda claro por qué es el órgano predominante del sistema político en este país. Sin embargo, aunque carecemos de un estudio jurídico y sociológico sobre las limitaciones del presidente mexicano, podemos mencionar algunos de los principales límites a su gran poder:

a) *El tiempo*, ya que su periodo dura seis años y es constitucionalmente imposible que se pueda reelegir.

b) *El poder judicial federal*, que conserva alguna independencia y que protege de la violación los derechos humanos en el país a través del “amparo”, juicio que ha demostrado cierto índice de efectividad.

c) *Los grupos de presión*, siendo difícil precisar hasta dónde sus presiones han sido efectivas, por lo que se ha opinado que en México, en virtud de nuestro sistema, sólo conocen y pueden medir las presiones los grupos que las realizan y el presidente que las sufre.¹⁷

¹⁵ Daniel Cosío Villegas: “Compuerta”, en la revista *Plural*, México, diciembre de 1975, p. 51.

¹⁶ Stephen Spencer Goodspeed: “El papel del jefe del ejecutivo en México”, en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, volumen VII, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1955, p. 70.

¹⁷ Daniel Cosío Villegas: *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1972, p. 34.

Entre los grupos de presión más fuertes que existen en México actualmente se encuentran los económicos, como la Asociación de Banqueros de México, la CONCAMIN (Confederación Nacional de Cámaras Industriales), la CONCANACO (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio) y algunos grupos económicos regionales, como el de Monterrey, que influyen fuertemente en las decisiones económicas del gobierno, y ante acciones presidenciales que les disgustan, toman, para presionar al presidente, medidas como la falta de inversiones, envío de dinero al extranjero y retiro de productos del mercado.

A su vez, la organización obrera del país, dentro del Partido Revolucionario Institucional, también presiona.

d) *Los de carácter internacional*, ya que México es un país económicamente dependiente y desde el exterior se pueden tomar medidas que le afecten gravemente, tales como la restricción de créditos, los aranceles a sus artículos y a la libertad de trabajo de sus habitantes; además de medidas de tipo político.

e) *La organización no controlada*, como el nacimiento del “sindicalismo independiente”, fuera de las centrales obreras adictas al Partido Revolucionario Institucional y al gobierno, y que en principio pugna por un cambio en las reglas del juego de la organización y actividad sindicales.

f) *La prensa*, que más que una limitación constituye en algunos casos una molestia; así las páginas editoriales de algunos periódicos, aunque su número de lectores no es muy grande.