

MÉXICO, PODER EJECUTIVO: 1950-1975*

Jorge Carpizo**

Sumario: I *Introducción*. II. *Facultades en materia económica*. III. *Organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria*. IV. *Medios masivos de comunicación*. V. *Política internacional*. VI. *La sucesión presidencial*. VII. *El presidente y los gobernadores*. VIII. *PRI y centralización*. IX. *Nombramientos y remociones*. X. *El Congreso Federal*. XI. *Facultad del Congreso para citar a los secretarios de Estados y nuevas Secretarías*. XII. *Algunas limitaciones del presidente*.

“En el caso de los países que viven bajo un régimen de partido único o de partido oficial, cuyo presidente es el jefe, no es ya necesario buscar otra causa a la preponderancia presidencialista” Jacques Lambert, *América Latina*, Barcelona, 1970, p. 552.

“...el papel que desempeña el Poder Ejecutivo; el dominio que ejerce sobre los otros dos poderes; la voluntad que se manifiesta en los varios órdenes de nuestra vida colectiva hasta convertir nuestra informe democracia representativa en un orden personal que puede ser represivo si el presidente de la República confía en la fuerza como medida de solución de los problemas que se le presentan, o benévolo si tiene la certidumbre de que los asuntos políticos deben solventarse políticamente; un sistema así puede ser vengativo, y aun vesánico, si las pasiones reprimidas se desahogan en actos públicos por el uso de la fuerza confiada a su poder, no a la voluntad del mandatario, o respetuoso de la vida si su espíritu carece de móviles antisociales. El país, en uno y otro caso, no dependerá de su propio sistema político ni de la organización democrática de sus poderes, sino de la suerte que le depare la complejidad moral de quien sea el presidente de la República”. Gastón García Cantú, *Política mexicana*, México, 1974, pp. 32-33.

* Informe presentado en el Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina: 1950-1975, celebrado en Oaxtepec, México, 1976.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Coordinador de Humanidades de la UNAM.

I. Introducción***

Uno de los aspectos más importantes en el análisis de la evolución político-constitucional de un pueblo es el lugar que el Poder Ejecutivo ocupa dentro del sistema político, así como la extensión y límites de sus facultades.

Los autores de la materia coinciden en que el Poder Ejecutivo ha ido aumentando sus atribuciones y, en buena medida, en detrimento del Poder Legislativo.

André Hauriou se refiere a la *hipertrofia* del Ejecutivo respecto al Legislativo y señala cuatro razones: *a)* los problemas de defensa que incluyen incluso la supervivencia del grupo nacional y que se presentan más difíciles que en otras épocas, *b)* la *socialización tecnocrática* de occidente que necesita de técnicos y es el Ejecutivo el que cuenta con ellos, *c)* los *medios modernos de análisis, información o control de la opinión pública* que permiten al Ejecutivo precisar mejor la cronología para la toma de decisiones, y *d)* disfrute del Ejecutivo de una *delegación directa de la soberanía nacional* al ser electo por sufragio universal.¹

Por su parte, Antonio Carro Martínez asienta que el robustecimiento del Ejecutivo se debe principalmente a tres funciones: *a)* el poder total de la fuerza militar en manos del Ejecutivo como consecuencia de las dos guerras mundiales, *b)* la diplomática, y *c)* la planificación y como corolario la concentración del poder económico.²

Las causas del crecimiento del Ejecutivo varían de un país a otro, aunque es posible encontrar elementos comunes.

En México, afirma Arturo González Cosío, las causas de un mayor poder en el Ejecutivo son de índole diversa, a saber:

1. La estructura del partido oficial, del que el presidente de la República es jefe indiscutible.
2. El debilitamiento de los caciques locales y regionales.
3. La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras.

*** Agradezco la colaboración del joven pasante Jorge Madrazo Cuéllar, profesor adjunto en mi cátedra de derecho constitucional, en la recopilación de algunos documentos.

¹ Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1971, pp. 677-678.

² Carro Martínez, Antonio, "La primacía del Poder Ejecutivo en el Estado contemporáneo" en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, núm. 98, pp. 114-116.

4. El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes.
5. La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales.
6. El aumento de medios y vías de comunicación.
7. El crecimiento hipertrófico de la capital.³

Para Héctor Fix-Zamudio los aspectos que fortalecen la supremacía del Ejecutivo son: a) los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, y b) los factores socio-políticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales.⁴

Manuel Moreno Sánchez encuentra que el sistema político mexicano tiene como notas relevantes:

Un instituto político como único partido, un presidente de la República como jefe supremo del partido y del gobierno, han sido las formas acabadas de la centralización político-administrativa que presenta nuestro desarrollo. El presidente no sólo designa a los funcionarios del gobierno federal, sino que señala a los que deben ser postulados como candidatos para los demás poderes de la federación, para los gobiernos locales y aún para los municipales. A esa fuerza, constituida por funcionarios gubernamentales, se fue uniendo posteriormente la de los dirigentes de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal. Todo ese impresionante volumen de funciones y empleados, depende del presidente de la República; él los designa y los remueve, les ordena y les determina los medios económicos para su acción...⁵

Así, podemos afirmar con Lambert, la primacía del Poder Ejecutivo no hay que buscarla únicamente en las constituciones, sino en la naturaleza de la sociedad y en los problemas políticos que confronta.⁶

Dentro de este panorama, no debemos olvidarnos de un dato interesante:

José Miranda realizó un estudio sobre las “Reformas y tenden-

³ González Cosío, Arturo, “Notas para un estudio sobre el Estado mexicano” en *México: cuatro ensayos de sociología política*, México, UNAM, 1972, p. 139.

⁴ Fix-Zamudio, Héctor, “Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano” en *Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, UNAM, Cuadernos de Derecho Comparado, 1967, núm. 6, pp. 176-177.

⁵ Moreno Sánchez, Manuel, *Crisis política de México*, México, Editorial Extemporáneos, 1970, pp. 42-43.

⁶ Lambert, Jacques, *América Latina*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, p. 567.

cias constitucionales recientes de la América Latina (1945-1956)”⁷ y en él se refirió al *debilitamiento y constricción que el Ejecutivo* sufrió en los países latinoamericanos, durante la década que estudió, y que fueron las principales armas en la lucha contra el caudillismo.⁸

Miranda llegó a la anterior conclusión, porque algunos países latinoamericanos introdujeron el principio de no reelección sucesiva, fijando sanciones si se infringía dicha norma; se ampliaron los casos de inelegibilidad para ocupar la presidencia y la vicepresidencia; se concedió al Congreso la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, facultad que antes de la reforma sólo poseía el presidente de la República; se suprimió la atribución del presidente de aplazar y prorrogar las sesiones de las Cámaras; se concedió al Legislativo el señalamiento de las funciones de los Ministerios; y se estableció un mayor control de los ministros y de algunos aspectos económicos y hacendarios por parte del Legislativo.⁹

En México, durante los veinticinco años que transcurren de 1950 a 1975, el Poder Ejecutivo ha obtenido algunas nuevas funciones, en otras ocasiones, atribuciones que ya poseía adquirieron nuevos matices. En general se puede afirmar que esos veinticinco años han reafirmado la posición del presidente mexicano como el centro del poder en nuestro sistema político-constitucional. Al examen de algunas de esas nuevas funciones y matices dedicamos las páginas siguientes.

Debemos recordar que el presidencialismo mexicano adquirió un gran grado de legitimación y de prestigio debido al general Cárdenas (1934-1940) al mismo tiempo que se aumentó el poder del presidente.

Cárdenas reorganizó el partido predominante y la directiva del ejército; reforzó la organización obrera y campesina; viajó intensamente a través del territorio nacional hablando con la gente, tanto durante su campaña como durante el desempeño del cargo; y cuando terminó su mandato presidencial no intentó conservar el poder sino al contrario se lo dejó por completo a su sucesor.¹⁰

⁷ Publicado por el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1957, 309 pp.

⁸ Miranda, José, *op. cit.*, *supra*, nota 7, p. 278.

⁹ Miranda, José, *op. cit.*, *supra*, nota 7, pp. 279, 292-283.

¹⁰ Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1971, pp. 133, 212.

II. *Facultades en materia económica*

El 28 de marzo de 1951, fue adicionado el artículo 131 constitucional con un párrafo segundo, que dice:

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

Este párrafo permite que el Congreso pueda delegar atribuciones legislativas en el Ejecutivo. El presidente, así, tiene una facultad muy amplia respecto al comercio exterior de México y se pone en sus manos, en una buena medida, el equilibrio de la balanza internacional de comercio del país.

Ahora bien, si al Congreso no le parece el uso que de esta facultad haya realizado el presidente, lo único que puede hacer es manifestárselo y no renovarle esta clase de facultades delegadas; situación que desde luego no ha ocurrido.

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

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

El 10 de enero de 1951 se publicó en el *Diario Oficial* el reglamento de varios de los artículos de esta ley, que dictó el presidente Alemán; y el 3 de octubre de 1974, se publicó en el *Diario Oficial* el decreto que regula los precios de las mercancías a que el mismo se refiere expedido por el presidente Echeverría. En el artículo 3o. se incluyen 177 mercancías dentro de las comprendidas en el artículo 1o. de la ley mencionada de 1950.

III. *Organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria*

En México el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, ha crecido en forma impresionante, interviniéndose en una gama muy amplia de actividades que al final de cuentas son controladas por el Ejecutivo.

El *Manual de organización del gobierno federal. 1969-1970*¹¹ contiene la lista general de organismos del sector paraestatal y en esa lista se numeran 247 organismos, divididos por sectores: a) agropecuario, forestal y pesquero; b) industrial; c) de comunicaciones y transportes; d) de bienestar social; y e) financiero, comercial y otros servicios.

En 1974 se publicó una lista de 107 organismos descentralizados y de 244 empresas de participación estatal mayoritaria.¹² Algunos

¹¹ Publicado por la Secretaría de la Presidencia, Comisión de Administración Pública, México, 1969, pp. 773-784.

¹² *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del gobierno federal: 1970-1976*, México, Secretaría de la Presidencia, 1975, tomo iv, pp. 2937-2947.

de estos órganos constituyen aspectos vertebrales de la economía mexicana, citemos sólo unos ejemplos: Comisión Federal de Electricidad, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión del Río Balsas, Petróleos Mexicanos, Altos Hornos de México, S. A., Siderúrgica Nacional.

Ante este panorama tan amplio, y con el objeto de que el Ejecutivo pudiera controlar administrativamente y supervisar estos organismos desde el punto de vista financiero, se expidió una ley el 31 de diciembre de 1947, misma que no fue muy efectiva.¹³ Por tanto, el 4 de enero de 1966, se promulgó la *Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, que fue derogada el 31 de diciembre de 1970 por la *Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*.

El artículo 1o. de la ley de 1970 declara que:

Quedan sujetos al control y vigilancia del ejecutivo federal en los términos de este capítulo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal con excepción de:

- a) Las instituciones nacionales de crédito, organismos auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.
- b) Las instituciones docentes y culturales.

El Ejecutivo Federal ejercerá las funciones que este capítulo de la ley le confiere, por conducto de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las facultades que en esta materia les otorguen otras leyes.

La intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se refiere a los presupuestos y a los créditos y la de la Secretaría de la Presidencia respecto a las inversiones. La Secretaría del Patrimonio Nacional tiene una serie de facultades amplias para el control de los mismos como la facultad de auditoría permanente y la inspección técnica.

IV. Medios de comunicación masivos

El 18 de enero de 1960 se publicó en el *Diario Oficial* la "Ley Federal de Radio y Televisión", en cuyo artículo 1o. se establece —en concordancia con el artículo 27 constitucional— que corres-

¹³ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, supra, nota 4, p. 166.

ponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y en consecuencia del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas.

El artículo 2o. indica que el uso del espacio mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expansión, sólo se puede hacer previa concesión o permiso del Ejecutivo Federal.

El artículo 4o. señala que la radio y la televisión son una actividad de interés público y por tanto el Estado debe protegerlas y vigilarlas.

El artículo 16o. prescribe que el término de una concesión para las estaciones comerciales será de 30 años, pudiendo ser refrendada al mismo concesionario.

El artículo 17o. indica que es el Ejecutivo quien determina el uso comercial de canales de radio y televisión.

Los artículos 31o. y 37o. señalan las causas por las cuales pueden ser revocadas las concesiones y los permisos.

El artículo 99o. atribuye a las Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de Gobernación la inspección y vigilancia de las estaciones de radio y televisión.

Desde luego que esta ley y la vigilancia que establece, están dentro del marco del artículo 6o. constitucional que establece la libertad de pensamiento y expresión y así lo reitera el artículo 58 de la propia ley.

El 4 de abril de 1973 se publicó en el *Diario Oficial* el “Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica”, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión.

V. Política internacional

En los últimos años, el Ejecutivo, sin la intervención del Congreso y específicamente del Senado, ha comprometido la política internacional del país y ha utilizado figuras para no seguir el procedimiento interno que marca la Constitución en la celebración de los tratados: la ratificación del senado:

- a) en la política de acercamiento al *tercer mundo*, el Ejecutivo mexicano ha propuesto la creación de asociaciones de diversa índole e importancia como son el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y el establecimiento de una empresa naval centroamericana y del Ca-

ribe. Leonel Pereznieto afirma que estos actos son realmente “*executive agreements*”,¹⁴

- b) la celebración de tratados a través del canje de notas diplomáticas como los tratados comerciales realizados con la India y el Brasil;
- c) la celebración de empréstitos, coinversiones, y transferencia de tecnología a otros países, especialmente de Centro y Sudamérica.¹⁵

VI. *La sucesión presidencial*

El problema de la sucesión presidencial se ha discutido mucho: ¿quién escoge al candidato del PRI a la presidencia, el que con toda seguridad llegará a ocupar la primera magistratura del país?

Hansen opina que el presidente es escogido por unas cuantas personas y en última instancia por el presidente saliente. Entre las personas a quienes se consulta estarían unos cuantos representantes de los intereses creados y, a veces, los dirigentes de los sectores del PRI.

En el transcurso del tiempo reseñado, el presidente ha ido consolidando su dominio sobre los sectores del PRI, lo que ha permitido que las tres últimas sucesiones: la de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría y José López Portillo hayan sido suaves y sin muestras de conflicto dentro del PRI.¹⁶

Lambert afirma que el presidente es escogido por su predecesor, después de haber intercambiado opiniones entre los miembros influyentes del PRI, pero el arbitrio del presidente está de hecho limitado por la necesidad de guardar un equilibrio entre las dos grandes tendencias que se encuentran en el PRI: la de izquierda o cardenista y la de derecha o alemanista.¹⁷

Para Stephen Spencer Goodspeed, desde 1920 comenzó la costumbre en el gobierno y en el PRI de que el presidente escogiera a su sucesor con dos consecuencias principales: a) el presidente va instruyendo a su sucesor y en su lealtad puede confiar y b) el sucesor contrae una deuda de gratitud con su antecesor.¹⁸

¹⁴ Pereznieto Castro, Leonel, “La facultad de celebración de tratados como síntoma de la preponderancia del Poder Ejecutivo (el caso de México)”, comunicación presentada al *Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional*, México, 1975, p. 10.

¹⁵ Pereznieto Castro, Leonel, *op. cit.*, *supra*, nota 14, pp. 11-13.

¹⁶ Hansen, Roger D., *op. cit.*, *supra*, nota 10, pp. 146-147, 293.

¹⁷ Lambert, Jacques, *op. cit.*, *supra*, nota 6, p. 532.

¹⁸ Goodspeed, Stephen, Spencer, “El papel del jefe del Ejecutivo en México” en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, 1955, vol. VII, p. 160.

Daniel Cosío Villegas escribe que los mexicanos coinciden en que es el presidente saliente quien escoge a su sucesor y es en los motivos del escogimiento en donde se discrepa. Algunos piensan que se consulta con los expresidentes, sin embargo, los expresidentes desmintieron públicamente en septiembre de 1969 tal aseveración. El general Cárdenas escribió que Díaz Ordaz le avisó sobre su sucesor, a través de un funcionario. Cárdenas anotó el siguiente comentario: “Los mismos procedimientos han seguido los presidentes anteriores: participarlo cuando ya han tomado la resolución sobre su sucesor”.¹⁹

Gilberto Flores Muñoz fue uno de los precandidatos más fuertes para suceder a Adolfo Ruiz Cortines y vivió de cerca todo el proceso del destapamiento de López Mateos. Sobre dicho proceso, años después, declaró que:

“En su tiempo no hubo más pontífice que él (Ruiz Cortines) ni más iglesia que la suya. Ofició a solas y resolvió a solas. En definitiva nadie supo por qué fue el licenciado Adolfo López Mateos, como en definitiva nadie supo por qué no fue el doctor Morones Prieto...”²⁰

Alfonso Corona del Rosal, presidente del PRI de 1959 a 1964 y uno de los precandidatos más mencionados para suceder a Gustavo Díaz Ordaz, manifestó que:

El presidente de la República escoge, recomienda y apoya a su sucesor en el proceso electoral interno de nuestro partido... En México, es ya sabido por todos —no es un secreto—, que el presidente de la República orienta, encamina a las fuerzas organizadas de su partido en la última etapa para elegir al candidato presidencial... En México ha sido y es necesario para mantener la unidad y la trayectoria revolucionaria del país —base de nuestro desarrollo con justicia social—, que el presidente de la República concentre todo el poder político desde el momento en que rinde su protesta hasta el último minuto de su mandato, con las facultades y limitaciones que en lo jurídico y en lo ideológico le impone la Constitución; y con su autoridad moral y política, escoge, recomienda y apoya a su sucesor en el proceso electoral interno de nuestro partido.²¹

Así, es claro que el presidente saliente escoge a su sucesor. Tiene

¹⁹ Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 10, 15-17.

²⁰ Periódico *Excélsior* del 14 de mayo de 1975.

²¹ Periódico *Excélsior* del 12 de septiembre de 1975.

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 la realidad es difícil. Por tanto, su discrecionalidad es casi absoluta. Esta aseveración se comprueba con la última sucesión que vivió el país: la candidatura de José López Portillo.

Sobre esta última sucesión, Daniel Cosío Villegas realiza una síntesis:

La forma como ha manejado la suya (la sucesión) el presidente Echeverría lo confirma y aun puede llegarse a decir que jamás un presidente del México revolucionario se ha permitido el lujo de alardear innecesariamente de que su poder carece de todo contrapeso. Primero, habla sin apremio alguno del problema de la sucesión presidencial; después, comienza a hacer retratos hablados del sucesor ideal, que sugieren que se está pintando a sí mismo, de modo que por un momento se cree que busca la reelección; más tarde lanza siete nombres de aspirantes viables y pide que la opinión pública los “analice”, a sabiendas de que no hay, ni puede haber elementos de juicio que orienten a la opinión pública y ni siquiera a los “militantes” políticos; vino en seguida la idea de que la selección debía posponerse a un plan de gobierno, que el partido discutiera y aprobara; al rato le sopla al gobernador de Nayarit la idea de que los aspirantes se enfrenten al plan, y al poco tiempo él mismo patrocina públicamente esa idea. Se lanza entonces a un prolongado viaje, que el mismo llama “tri-continental”, para demostrar que nadie se atreve a aprovecharse de la ausencia, antes bien, que los tapados y sus respectivos partidarios permanecen expectantes, aguardando su regreso con la esperanza de oír entonces la palabra consagratoria. En fin, tras de calificar con evidente y buscada exageración que el plan es el mejor que México ha tenido en toda su historia, sin vacilación y sin escrúpulo alguno lo echa por la borda y lanza a don José sin decir agua va, igual a los rivales que él mismo le había creado, que a sus respectivos partidarios y dirigentes políticos, para no mencionar a la pobre opinión pública, a quien no le queda ya siquiera el recurso de sorprenderse, según dice Octavio Paz. A pesar de estos alardes, de estos auténticos desafíos, nadie ha dicho una palabra, no ya de desaprobación, pero ni siquiera de tibia inconformidad. Antes bien, han declarado que son disciplinados, que acatan la decisión que ellos atribuyen al partido y que era y es indudable que don José ha sido siempre *secondbest*, o sea, aquellos “malditos” del don Juan Tenorio.²²

Ahora bien, para entender este proceso de poder presidencial que

²² Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión: desenlace y perspectivas*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 99-100.

culmina en 1975 con la candidatura de José López Portillo, es conveniente recordar algunos datos.

Dentro del partido predominante no siempre ha existido unanimidad. Para suceder al general Cárdenas, los principales aspirantes eran los generales Francisco J. Múgica, Manuel Avila Camacho y Rafael Sánchez Tapia quienes renunciaron a sus cargos de secretarios de Comunicaciones y Defensa y de comandante de la 1 Zona Militar respectivamente, más o menos un año y medio antes de las elecciones para dedicarse a una campaña pública que difundieron los medios de comunicación masiva.

En este ambiente, lanzó su candidatura el general Juan Andreu Almazán, importante miembro del ejército, negándose a aceptar las reglas del partido predominante (el PRM antecesor del PRI).

En la siguiente sucesión, la de 1946, los precandidatos fuertes fueron: Miguel Alemán, secretario de Gobernación, y Ezequiel Padilla, secretario de Relaciones Exteriores. Al ser claro que la nominación del PRM iba a favorecer al licenciado Alemán, Padilla decidió participar en la lucha electoral, creando el Partido Demócrata Mexicano y cuyo candidato fue él.

Para 1952, el candidato del PRI fue Ruiz Cortines, pero también se lanzó la candidatura del general Miguel Henríquez Guzmán que fue apoyada por varios de los cardenistas más distinguidos, por miembros de la familia Cárdenas²³ y aun, algunos opinan, por el propio general Cárdenas. Al henriquismo se sumaron sectores y personajes oficiales.

Es claro que en el sector oficial, gobierno y partido, no existió unanimidad respecto a quién debía suceder al presidente y estas grietas se hicieron públicas saliendo dos candidatos del propio gobierno; pero además los partidos de oposición presentaban candidatos y existía una "lucha electoral".

Sin embargo, el hecho de que se conoce sin ninguna duda que el candidato del PRI será el presidente de la República ha ido modificando todo el proceso: el PPS (Partido Popular Socialista) y el PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) lanzan como candidato a la presidencia de la República al mismo candidato postulado por el PRI.

En esta forma, la contienda electoral se llevaba a cabo entre el

²³ Cosío Villegas, Daniel, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 120.

candidato del PRI y del PAN (Partido de Acción Nacional), realmente el único partido de oposición.

Para las elecciones presidenciales de 1976, el PAN ha declarado que no postulará candidato a la presidencia.

Así, este proceso redunda en una función del presidente más allá de la normativa constitucional; es el gran elector de su sucesor, sin que ya nadie lo dude, pero es más, ni siquiera se critica. Por el momento todo hace suponer que se acepta esta prerrogativa del presidente de la República; sin que sea posible actualmente poder decir cuál será el desarrollo de esta función presidencial o hasta cuándo estas *reglas del juego* van a funcionar.

VII. *El presidente y los gobernadores*

El presidente es quien decide en última instancia sobre la designación de los gobernadores. Braulio Maldonado, exgobernador de Baja California, realizó el relato siguiente sobre su nombramiento y en general de los dirigentes:

Yo fui escogido y previamente designado por el presidente de la República, en ese entonces mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortines, y todos los funcionarios, grandes o pequeños, de nuestro país, han sido designados de la misma manera desde 1928 hasta el presente. Esta es una verdad axiomática...²⁴

Ahora bien, una vez nombrados, el presidente tiene una serie de controles sobre los gobernadores como las ayudas económicas y las obras a los insuficientes presupuestos locales, amén de controles de carácter político; empero, algunos gobernadores se han insubordinado.

Alberto Trueba Urbina, exgobernador de Campeche manifestó:

Yo goberné contra la voluntad del presidente. Y me negué a entregar el poder a mi sucesor porque me lo impuso la federación. Es decir, no me supieron dar la consigna y en política hay que saber dar la consigna.²⁵

Ha sido común que a los gobernadores indisciplinados se les aplique la declaración, por parte del Senado, de que los poderes de esa entidad federativa han desaparecido. Quien presenta la solicitud al

²⁴ Hansen, Roger D., *op. cit.*, *supra*, nota 10, p. 147.

²⁵ Periódico *Excelsior* del 6 de marzo de 1976.

Senado para que haga la declaración es generalmente el secretario de Gobernación.²⁶

En el periodo reseñado existieron varias declaraciones de desaparición de poderes. El 3 de agosto de 1966 ocurrió una en Durango. A partir de entonces parecía que la práctica iba en descenso y que se preferiría insinuarle al gobernador la presentación de su renuncia como en el caso de Nuevo León.

Sin embargo, en 1975, ocurrieron dos desapariciones que tuvieron todos los visos que en el fondo del problema existía un conflicto político: el 31 de enero se decretó respecto al Estado de Guerrero y el 29 de abril respecto al Estado de Hidalgo. En este último caso, el dictamen en cuestión asentó que en Hidalgo existía “un sistema autocrático de gobierno, en que se desconocen y atropellan las garantías individuales constitucionales de los ciudadanos, cuya existencia transcurre, consecuentemente, bajo la amenaza y el terror”.

En el propio año de 1975, el gobernador de Sonora, Armando Briebich, ante un problema presentado por una invasión de tierras, renunció y declaró que lo hacía para evitar que se declarara la desaparición de los poderes de ese Estado.

VIII. PRI y centralización

Ya hemos apuntado que en los últimos años, el presidente ha consolidado su fuerza dentro del PRI lo que se manifiesta en el manejo que ha tenido en las últimas sucesiones presidenciales. Resulta obvio que el presidente de la República designa y remueve al presidente del PRI como si se tratara de un colaborador importante más. Durante el actual sexenio, el presidente de la República designó como dirigente del partido, sucesivamente a Sánchez Vite el 7 de diciembre de 1970, a Reyes Heróles el 21 de febrero de 1972, y a Muñoz Ledo el 25 de septiembre de 1975.

Así, Manuel Moreno Sánchez afirma que:

El proceso interior hacia la centralización ha producido la concentración del poder decisorio en un solo órgano del instituto (PRI). Ese órgano es el Comité Ejecutivo Nacional, que aparenta ejercer por sí mismo el poder, aunque como antes se dijo, sólo traduce o comunica lo que ha sido determinado desde la altura del jefe real y verdadero del instituto que es el presidente de la República.²⁷

²⁶ Carpizo, Jorge, “Sistema federal mexicano” en *Los sistemas federales del continente Americano*, México, UNAM y FCE, 1972, pp. 509-515.

²⁷ Moreno Sánchez, Manuel, *op. cit.*, *supra*, nota 5, p. 58.

También en otros niveles ha existido centralización, lo que trae consigo mayor poder para el presidente de la República. Dos aspectos que han sido importantes son los siguientes: a) se han federalizado impuestos con lo que cada día el porcentaje de ingresos de la federación ha crecido en detrimento de los ingresos de las entidades federativas, y b) el Distrito Federal, cuyo gobierno es responsabilidad del presidente ha tenido en estos últimos 25 años un crecimiento enorme que acentúa su papel como la porción territorial más importante del país desde los aspectos económico, político, cultural y social.

IX. *Nombramientos y remociones*

El tercer supuesto de la fracción II del artículo 89o. constitucional dispone que el presidente puede “nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

Esta facultad tan amplia para el presidente fue restringida por el Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938.

El 5 de diciembre de 1960 se publicó la adición del apartado B al artículo 123o. constitucional para regular las relaciones laborales “entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”. En la fracción XIV del apartado B se señala que la ley indicará cuales son los cargos de confianza.

En 1963 se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123o. constitucional, y en el artículo 5o. se señala a los trabajadores de confianza, en el 6o. se indica que son trabajadores de base los no incluidos en el artículo 5o. y el artículo 8o. excluye de la protección de la ley, entre otros, a los trabajadores de confianza.

Entre los derechos que tienen los trabajadores de base se encuentra que pueden ser removidos sólo si han incurrido en alguna de las causales que señala el artículo 46o. de la ley citada.

Por tanto, el presidente únicamente puede remover libremente a los trabajadores de confianza.

Durante el periodo del presidente Echeverría han ocurrido cambios importantes en las Secretarías y Departamentos de Estado. Por ejemplo: uno de los hombres públicos más importantes al comienzo

del régimen era Alfonso Martínez Domínguez, jefe del Departamento del Distrito Federal, quien presentó su renuncia como consecuencia del problema del 10 de junio de 1971, en que estudiantes fueron atacados por un grupo armado denominado “los halcones” y que parecía que cobraban en las nóminas del Departamento. En esta forma —se opinó—, el presidente se deshacía de un personaje importante y poderoso fuera de su grupo.

Cuando el secretario de Hacienda y Crédito Público, licenciado Hugo Margáin, presentó su renuncia, se opinó que esa renuncia se debía a que el licenciado Margáin no estaba de acuerdo con la política hacendaria del presidente, éste le restó importancia a la renuncia al declarar: “De todas maneras, las finanzas del país se manejan desde la presidencia de la República”.

La renuncia del secretario de Relaciones Exteriores, licenciado Emilio O. Rabasa fue muy peculiar: México fue de los países que votaron en la ONU en el sentido de que sionismo es racismo. Las consecuencias económicas del voto se sintieron especialmente en un boicot turístico de los americanos-judíos hacia México. Se envió a Rabasa a Israel a dar explicaciones del asunto. En México se sintió que el objeto del viaje era dar una disculpa e inclusive pedir perdón. El país se sintió molesto de esta situación. Rabasa presentó su renuncia, el presidente la aceptó en términos elogiosos para Rabasa; pero días después, el presidente en la sesión de clausura de las sesiones del Congreso para 1975 declaró:

Quiero manifestar en esta oportunidad que en esta lucha nunca habrá necesidad, ciertamente, de pedir perdón por nada; que estamos siempre dispuestos a explicar y que no queremos que nadie —y menos en la medida en que sus responsabilidades específicas sean destacadas— se equivoque al escoger los términos de nuestras expresiones . . . cualquier mexicano preferiría morir antes que pedir perdón y, en primer lugar, el presidente de la República. . .

La prensa comentó que la anterior declaración fue una alusión “que la audiencia entendió clara al reciente caso del exsecretario de Relaciones Exteriores Emilio O. Rabasa”.²⁸

Del original gabinete del presidente Echeverría sólo quedan el licenciado Moya Palencia, secretario de Gobernación, los militares y los ingenieros.

²⁸ Periódico *El día* del 31 de diciembre de 1975.

X. *El Congreso Federal*

En términos generales, el Poder Legislativo está dominado por el Ejecutivo. En 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad. En 1943 son aprobados por unanimidad el 92% de los proyectos; en 1947 el 74% en 1949 el 77%; en 1953 el 59%; en 1955 el 62%; y en 1959 el 95%

En contra de los proyectos votaron en 1943 el 4%; en 1947 el 3%; en 1949 el 3%; en 1953 el 3%; en 1955 el 5%; y en 1959 el 4%.²⁹

No hay ningún incidente digno de anotarse en las relaciones Ejecutivo-Legislativo durante estos años.

XI. *Facultad del Congreso para citar a los secretarios de Estado y nuevas Secretarías*

El segundo párrafo del artículo 93o. constitucional fue adicionado en enero de 1974. Actualmente dice que:

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

La facultad del Congreso de llamar a los secretarios de Estado cuando se discuta un asunto de su competencia no se encontraba en la Constitución de 1857 sino en el reglamento del Congreso. Lerdo de Tejada en su circular del 14 de agosto de 1867 sugería que los informes del presidente o de los secretarios fueran por escrito y no verbales, sugestión que no prosperó.³⁰

El original artículo 93o. sólo se refería a los secretarios de Estado como los funcionarios que podían ser citados por el Congreso. Sin embargo, la costumbre constitucional era que no fueran citados. En los últimos años ha sido normal ver a los secretarios de Estado y a otros funcionarios importantes ser cuestionados por el Congreso

²⁹ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1965, p. 17.

³⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1972, p. 256.

sobre proyectos de leyes de su competencia. Como ejemplos podemos recordar al licenciado Mario Moya Palencia defendiendo la Ley General de Población y, al ingeniero Víctor Bravo Ahuja, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana.

En el periodo reseñado se han creado nuevas Secretarías de Estado de órganos ya existentes o subdividiendo alguna anterior Secretaría.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas creó la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas.

La citada ley también creó una nueva Secretaría: la de la Presidencia, con “objeto de coordinar, tanto las funciones en materia de programación como los proyectos de inversión que tenía a su cargo la Comisión Nacional de Inversiones, como la racionalización de la administración pública, encomendada con anterioridad a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. También se le encargaron diversas labores, hasta entonces propias de la Secretaría Particular de la Presidencia”.³¹

En diciembre de 1974, los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, y de Turismo, pasaron a ser la Secretaría de la Reforma Agraria y de Turismo, respectivamente. En esta forma, actualmente existen 17 Secretarías de Estado y un Departamento: el del Distrito Federal.

XII. *Algunas limitaciones del presidente*

El presidente de la República ha aumentado sus facultades en este cuarto de siglo. Sin ninguna duda, es el factor con más poder en el sistema político mexicano, pero también se han ido definiendo sus limitaciones, aunque aún carecemos de un estudio sobre esta materia.

Algunos de los principales límites al poder del presidente son, en nuestra opinión, los siguientes:

- a) los *grupos de presión*, aunque es difícil poder precisar hasta donde sus presiones han sido efectivas. Sería interesante realizar un ensayo respecto a una serie de iniciativas presiden-

³¹ *Manual de organización del gobierno federal*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973, p. 303.

ciales sobre proyectos de ley: examinar el original proyecto y las reformas que sufrió después del intercambio de opiniones con diversos grupos; un ejemplo podría ser las diversas fases de la reforma fiscal que se había propuesto realizar el presidente Echeverría. También, sería interesante tener los datos sobre la salida de capitales de México ante el simple rumor de la imposición de ciertas medidas,

- b) el *Poder Judicial federal* que conserva alguna independencia y que a través del “amparo” protege la violación de los derechos humanos en el país y que ha demostrado cierto índice de efectividad.
- c) los *sectores de inconformidad*: como grupos de estudiantes y profesores de la Universidad Nacional Autónoma de México que formaron parte del movimiento estudiantil de 1968, que representó un enfrentamiento con el *sistema*, y cuya última expresión se manifestó por parte de ellos en la recepción que recibió el presidente Echeverría al inaugurar los cursos de la Universidad Nacional el 14 de marzo de 1975, en donde incluso recibió una pedrada, y
- d) la *organización no controlada*, como el nacimiento del “sindicalismo independiente”, fuera de las centrales obreras adictas al PRI o al gobierno, y que en principio pugnan por un cambio en las reglas del juego de la organización y actividad sindicales.