

NOTAS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917 (1980)*

Miguel de la Madrid Hurtado

I. INTRODUCCIÓN: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA

Una de las características más importantes del sistema político mexicano es el régimen presidencialista que caracteriza su forma de gobierno. Ello, además de motivaciones históricas y políticas, tiene su fundamento mismo en nuestro régimen constitucional.

Dentro del principio de la división de poderes que recoge la Constitución de 1917 en su artículo 49, el Poder Ejecutivo está atribuido, en los términos del artículo 80, a un solo individuo, cuya denominación oficial es la de “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Se sigue así el principio del Ejecutivo unipersonal, con el claro propósito de unificar el centro de decisión y mando de la rama ejecutiva, que reúne las más importantes facultades administrativas y políticas del gobierno federal.

II. EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL

La forma de elección prescrita en la ley fundamental para el cargo de presidente de la República —universal y directa— le da a este funcionario de la Federación el carácter único de ser elegible por la totalidad de la ciudadanía del país. En consecuencia, las elecciones presidenciales se

* Tomado de *Estudios de derecho constitucional*, 2a. ed., Porrúa, México, 1980, pp. 241-451, (publicación original: 1977) [N. del E.].

convierten en el acontecimiento político más importante, constituyendo la oportunidad más relevante para que los distintos sectores de la opinión pública expresen su sentir sobre los grandes problemas nacionales, regionales y locales, y es también en esta oportunidad cuando los candidatos presidenciales entran en contacto directo y exhaustivo con la coyuntura y perspectivas políticas, económicas y sociales de la nación. El procedimiento electoral directo para el cargo presidencial es determinante para hacer del presidente de la República el funcionario público más conocido y con mayor legitimidad democrática de nuestro sistema político.

III. PUREZA DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

El sistema mexicano es puramente presidencialista. El jefe del Ejecutivo federal es, al mismo tiempo, jefe del Estado y jefe del gobierno. La dirección política del gobierno federal es determinada libremente por el presidente, con independencia del Poder Legislativo: los colaboradores del presidente no son propiamente titulares del Poder Ejecutivo, sino auxiliares dependientes de su único titular, que es el presidente, quien tiene las más amplias facultades constitucionales para nombrar y remover libremente a sus más inmediatos colaboradores: secretarios del despacho, jefes de departamentos administrativos y procuradores generales de la República y del Distrito. El presidente es políticamente independiente ante el Congreso de la Unión; esto es, no tiene que sujetarse a su opinión para imprimir a su gobierno las directrices que juzgue convenientes; la duración del cargo presidencial está fijada en la Constitución y no depende del apoyo del Poder Legislativo; el nombramiento y remoción de sus colaboradores inmediatos citados no están sujetos a la voluntad del Legislativo. Ciertamente existen en la Constitución algunas instituciones que dan la apariencia de tener determinadas reminiscencias parlamentarias —el refrendo, el Consejo de Ministros del artículo 29, el informe anual del presidente ante las cámaras, la obligación de los secretarios de informar ante las mismas, etcétera—; sin embargo, la regulación constitucional de dichas instituciones nos lleva a la conclusión de que ninguna de ellas le resta, en nada, al sistema presidencial su más absoluta pureza.

IV. FACULTADES LEGISLATIVAS

El presidente mexicano posee importantes facultades para participar en el proceso legislativo. Tiene, en primer lugar, el derecho de iniciativa, el cual ha ejercido ampliamente bajo la Constitución vigente: puede afirmarse, sin exageración, que aproximadamente el noventa por ciento de la legislación federal actual es obra de la iniciativa presidencial. Ello no sólo obedece a la fuerza constitucional y política del Poder Ejecutivo en nuestro país, sino a la tendencia universal que está determinada por la creciente prolijidad y la complejidad de la legislación contemporánea, sobre todo en aspectos económicos, que surgen de una mayor intervención del poder público en la vida social de las comunidades. Los administradores y los técnicos al servicio del Poder Ejecutivo en todos los países, por su cotidiano contacto con las materias sobre las cuales se legisla, están por lo general más capacitados que los miembros del Poder Legislativo para sugerir la forma concreta de las iniciativas correspondientes o para dar forma a las decisiones políticas del mismo Poder Ejecutivo. De ninguna manera queremos con esto implicar que la función de las asambleas legislativas, por ello, necesariamente está en decadencia; su composición pluralista de los diversos sectores sociales y políticos de la comunidad las capacita para ejercer la suprema función de criticar, discutir y sancionar o modificar las iniciativas del gobierno.

En nuestro sistema constitucional el presidente tiene el derecho de veto; esto es, el de hacer observaciones a las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, obligando con ello a una repetición del proceso legislativo. Las observaciones del Ejecutivo pueden ser superadas por la votación de los dos tercios de los legisladores. Tal derecho, dentro de la práctica de nuestro sistema constitucional, no se ha ejercido en forma importante.

El presidente, finalmente, tiene la facultad de promulgar las leyes, lo cual incluye la facultad de publicarlas, requisito indispensable para su obligatoriedad. No tiene el Congreso, en nuestro sistema constitucional federal, la atribución de ordenar directamente la publicación de las leyes.

Con posterioridad al momento propiamente legislativo, el presidente de la República tiene la facultad de reglamentar las leyes, atribución

que materialmente es también de carácter legislativo y que condiciona en buena parte la aplicación de la ley misma.

No podemos dejar de mencionar dentro de las facultades legislativas del Ejecutivo mexicano, las facultades extraordinarias para legislar que puede ejercer en los casos de emergencia nacional, en los términos del artículo 29 de la Constitución; en materia económica, de acuerdo con el artículo 131 de la propia ley fundamental, en materia de salubridad, de acuerdo con el artículo 73, fracción XVI. No hay que olvidar, en este aspecto, que todavía bajo la vigencia de la Constitución actual, el Ejecutivo federal recurrió a la viciosa práctica de las facultades extraordinarias para legislar en cualquier materia y sin mediar casos de emergencia, hasta que la reforma de 1938, para corregir una jurisprudencia equivocada que había tolerado esta desviación constitucional, limitó el uso de tales facultades a los casos indicados.

V. FACULTADES DE INTERVENCIÓN ANTE ÓRGANOS JURISDICCIONALES

El presidente de la República tiene también importantes facultades de intervención en la integración y funcionamiento del Poder Judicial. Nombra a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con la ratificación del Senado y de la Cámara de Diputados, respectivamente. Tiene también la facultad de nombramiento de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, que están sujetos a la ratificación del Senado, y su intervención es también decisiva en la integración de los tribunales laborales. Tiene asimismo el presidente importantes facultades en materia de licencias, renunciaciones y remociones del Poder Judicial federal y del Distrito Federal.

VI. EL JEFE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Ya dentro de la rama ejecutiva del gobierno federal, es obvio que el presidente es el jefe de la administración pública. A ella la maneja con el auxilio de sus secretarios y jefes de departamento. De manera directa o indirecta, el jefe del Ejecutivo controla también los nombramientos

y el funcionamiento general del amplio sector público dependiente del gobierno federal. Los grandes lineamientos de cada una de las ramas de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, y aun la decisión de los asuntos más importantes de la marcha cotidiana de cada uno de sus sectores, son dictados y adoptados por el propio presidente de la República, ya que es él el responsable de la rama ejecutiva del gobierno de la Federación.

VII. EL ÓRGANO EXCLUSIVO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En su calidad de jefe del Estado mexicano, el presidente de la República es el órgano exclusivo de las relaciones internacionales del país. A él corresponde dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados internacionales, sometiénolos a la ratificación del Senado, pero no a su consejo, como sucede en el sistema angloamericano. El presidente nombra también a los embajadores y a los altos funcionarios del servicio diplomático; dichos nombramientos, para su perfeccionamiento, requieren la ratificación senatorial.

VIII. EL JEFE SUPREMO DE LAS FUERZAS ARMADAS

De acuerdo con los mandatos constitucionales, el presidente de la República es el jefe supremo de las fuerzas armadas de la nación. Puede disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior del país. Para los mismos objetivos puede disponer de la Guardia Nacional; pero ello, con el consentimiento del Senado, en su calidad de cámara representativa del elemento federal en el Congreso de la Unión. También con autorización del Senado, el presidente puede disponer la salida de tropas nacionales del país, y autorizar el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y el estacionamiento de escuadras de otras potencias en aguas mexicanas. Los altos jefes de las fuerzas armadas son nombrados por el presidente de la República, con ratificación del Senado.

IX. CONTROL SOBRE EL MINISTERIO PÚBLICO

Tiene el presidente de la República bajo su dependencia al Ministerio Público Federal, que es el órgano encargado de ejercitar la acción penal tratándose de asuntos del fuero federal. Esta misma relación de dependencia existe con relación al Ministerio Público del Distrito Federal. En cierta forma, pues, el ejercicio de la acción penal, en las esferas indicadas, está bajo el control del Poder Ejecutivo federal.

X. LA SUPREMA AUTORIDAD AGRARIA

Los mandatos de reforma social expresados en la Constitución de 1917, demandaron una acción firme y unificada en los procesos agrarios. Por ello, se erigió al presidente de la República en la suprema autoridad agraria, haciéndolo responsable de llevar el programa social de la Revolución consignado en la carta de Querétaro.

XI. TENDENCIAS HISTÓRICAS Y SOCIALES HACIA EL ROBUSTECIMIENTO DE LA RAMA EJECUTIVA

La rama ejecutiva ha sido, tradicionalmente, la más poderosa del gobierno mexicano. Esta situación obedece a razones históricas y sociales profundas y no puede explicarse de manera simplista.

Desde los tiempos precortesianos y del virreinato, los mexicanos han estado acostumbrados a ver en el jefe del gobierno al hombre más poderoso del país. En los primeros años de nuestra vida independiente, la Presidencia estuvo ocupada, habitualmente, por caudillos militares, que ejercieron el poder arbitraria y dictatorialmente; ello no dignificó la Presidencia, pero continuó la tendencia precortesiana y virreinal en el Poder Ejecutivo.

La rama legislativa ha sido, tradicionalmente, la más poderosa del gobierno contra la dictadura. Esto explica por qué la Constitución de 1857 intentó restarle poder al presidente de la República y fortalecer al Congreso, aunque el resultado estuvo distante del propósito enunciado. Sin embargo, la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa obligaron al presidente Juárez a ejercer su encargo investido de un gran

poder y a iniciar las reformas constitucionales que, realizadas más tarde por Lerdo, reforzaron la posición constitucional de la Presidencia. Con Juárez, la Presidencia se convirtió en un liderazgo ideológico y moral, que consolidó el ideario liberal reformista y reafirmó la independencia nacional.

Después, Porfirio Díaz convirtió la Presidencia en una dictadura virtual, si bien respetó formalmente la vigencia de la Constitución de 1857. El régimen de Díaz fue constructivo en algunos aspectos, pero retardó la evolución democrática en el país, agravó la injusta repartición de la riqueza, sobre todo en el campo, y toleró una excesiva dependencia del exterior en actividades económicas básicas.

Emilio Rabasa, en su obra *La Constitución y la dictadura*, siguiendo la argumentación de Justo Sierra, criticó duramente a la Constitución de 1857 por haber inclinado el equilibrio constitucional en favor del Congreso, obligando, de esta manera, a que el presidente escogiera el camino de la dictadura, ya que la Constitución dificultaba el ejercicio eficaz del poder. Rabasa pedía el fortalecimiento constitucional de la Presidencia y la limitación de las facultades del Congreso.

La Constitución de 1917 fortaleció al Poder Ejecutivo. La razón fundamental fue auspiciar un gobierno fuerte y efectivo para llevar adelante la obra de la Revolución. En determinados aspectos se nota la influencia de Rabasa, aunque esta inspiración se ha exagerado.

XII. LA PRESIDENCIA Y EL PARTIDO DOMINANTE

Un fenómeno importantísimo para comprender la realidad del sistema político mexicano y el papel de la Presidencia de la República es la organización del Partido de la Revolución Mexicana en 1929. Este organismo agrupó a las diversas facciones revolucionarias y a las fuerzas mayoritarias del país, con el propósito de defender y realizar los objetivos de la Revolución. Desde entonces, este partido domina la vida política nacional, y aunque ha sido objeto de diversos ajustes de estructura y estilo, continúa apoyando las directrices ideológicas básicas de la Revolución Mexicana. No obstante que este partido tiene sus jefes propios, reconoce como su líder máximo al presidente de la República en ejercicio. Esto le agrega una investidura de poder adicional al indi-

viduo que ocupa la Presidencia, lo cual influye definitivamente en la práctica del sistema constitucional y en el proceso político.

Esta situación ha erigido al presidente de la República en el foco central de la vida política mexicana. El partido dominante provee la mayoría de los miembros del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los estados y de los gobernadores de éstos, así como de los órganos municipales. Dentro del partido dominante están las centrales —campesinas, obreras y populares, o de clase media— más importantes del país. Habitualmente, los altos funcionarios de las administraciones federal y locales; los dirigentes de los organismos descentralizados y demás instituciones paraestatales, así como los funcionarios judiciales, militan también en dicho partido político.

De esta manera, el presidente de la República es constitucionalmente jefe del Estado y jefe del gobierno; políticamente, es el jefe del partido dominante en el país y el árbitro de los diversos intereses que, organizados o no, presionan al poder público para obtener de éste actitudes y medidas benéficas para cada sector. Ello determina no sólo su función de gran líder nacional, sino de árbitro de los diversos intereses, de todo tipo, de la sociedad mexicana. Difícil, extremadamente complicado y agobiante es este cargo, en donde el talento de su titular debe combinar y ponderar las distintas funciones que a esta magistratura atribuyen el régimen constitucional, el proceso político y el estilo de vida mismo de la sociedad mexicana.

XIII. LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DE LA REELECCIÓN

Dejaríamos incompleta esta esquemática descripción del régimen presidencialista mexicano contemporáneo si no destacáramos, como uno de sus elementos esenciales, la prohibición constitucional absoluta de la reelección. Es bien distinto el presidencialismo del porfiriato con reelección indefinida, que degeneró en una dictadura patriarcal y a la larga absoluta, del presidencialismo revolucionario con no-reelección, que al mismo tiempo que auspicia la unidad y la eficacia en la autoridad permite la capilaridad política, y con ello la renovación de la clase dirigente y la posibilidad de cambios de importancia en el enfoque de

los problemas nacionales y en la estrategia para resolverlos. Después de amenazado este principio revolucionario fundamental por la contrarreforma obregonista de 1927, ha quedado definitivamente plasmado en la Constitución al restaurárselo mediante la reforma de 1933. Desde entonces, los intentos por tocar la no reelección presidencial en la Constitución se han estrellado rotundamente contra la opinión pública.

XIV. CONCLUSIÓN: SÍNTESIS DEL RÉGIMEN POLÍTICO: PRESIDENCIALISMO Y PARTIDO DOMINANTE

La Presidencia de la República es, como afirmábamos al principiar estas notas, la pieza fundamental del sistema de gobierno mexicano. De esta manera, si debiéramos caracterizar sintéticamente al régimen político de nuestro país, sin duda señalaríamos, como sus elementos esenciales y paralelos, nuestro acentuado presidencialismo y el régimen de partido dominante.