IV.- LA TRANSICIÓN A UNA RELACIÓN GOBIERNO-PARTIDO EN MÉXICO.

IV.1.-México: un sistema Político Presidencialista.

México es un país altamente centralizado en un gobierno poderoso bajo el principio de no reelección y hasta recientemente (2 de Julio de 2000) una competencia política abierta y fuerte. Desde la independencia de México y durante los últimos dos siglos, el sistema político dominante ha sido un presidencialista autoritario. A partir de los gobiernos surgidos de la Revolución Mexicana (1910-1917), se establece una dictadura de partido dominante que monopoliza la representación política y un presidencialismo deformante, que Krauze llamó Presidencia Imperial, la cual debilita las facultades del poder legislativo, somete al poder judicial y que subordina al partido dominante, como lo analizaremos enseguida: [124]

IV.1.1.- El Poder ejecutivo federal.

Artículo. 80 .- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala " Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará " Presidente de los Estados Unidos Mexicanos." [125]

IV.1.2.- El ejecutivo unipersonal.

De esta forma nuestra Constitución consagra el Ejecutivo Unipersonal, depositado en una sola persona, a diferencia del Ejecutivo Plural que reside en varias. Esta última forma no tiene sino escasa aceptación en las organizaciones políticas, pues las constituciones modernas solamente la de Suiza en Europa, merece mencionarse entre las que lo admiten y de las nuestras únicamente la de Apatzingán (que no tuvo vigencia real). Aunque en México algunas veces, por ejemplo en el Gobierno que sucedió al de Iturbide, se ha confiado el Ejecutivo a un conjunto de tres personas, ello ha acontecido fuera de toda Constitución.

---

[124] Cfr. **KRAUZE** , Enrique ([reim . 1 [4]1997]), La presidencia imperial, TusQuets, México.

[125] .- Constitución política de los estados unidos mexicanos, [120]1997, Anaya editores, México 2000. p. 130

Mientras que el Poder que hace la Ley debe residir en una asamblea, el Poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo, esto en razón de que al hacer la ley, se requiere tiempo bastante para cambiar opiniones, para agotar la consulta, y para deliberar, ya que el propio destino de generalidad y permanencia, de la misma ley debe ser una acto madurado y seguro; de aquí el dilatado proceso que la Constitución establece en la confección de las leyes, sin embargo, su aplicación debe ser rápida y enérgica, y no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción; Por tal razón el Poder Ejecutivo encargado de ejecutar la ley de deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración. [126]

Fundamentado en el anterior precepto Constitucional, vemos claramente que el titular Unipersonal del Ejecutivo, es el Presidente de la República. No debemos incurrir, por lo tanto, en el común error de considerar que el Ejecutivo lo forman el Presidente y los Secretarios de Estado. Estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquél, y él mismo los nombra ó los asigna a los diferentes cargos de la administración pública, aunque muchas de sus decisiones no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del Presidente, sin embargo, en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los Secretarios son en derecho actos del Presidente.[127]

---

[126] .- **TENA**, Ramírez Felipe, ([20]1984), Derecho constitucional mexicano, Porrúa, México, p.445.
[127] .- Cfr. Ibid; p.446.

IV.1.2.1-La unipersonalidad del ejecutivo y la centralización del poder político.

La característica institucional más prominente del sistema político mexicano ha sido la enorme concentración de poder en el jefe del ejecutivo. El sistema presidencial, no sólo se refiere al arreglo institucional o marco de gobierno inscrito en la Constitución sino, de manera más importante, a la concentración del Poder Político y a la asunción de la responsabilidad por parte del ejecutivo del desarrollo económico y político de la nación. La Presidencia en México ha desempeñado un conjunto de tareas que en los sistemas democráticos desempeñan conjunta o independientemente otras instituciones políticas y sociales, ser vértice de la transmisión del poder, árbitro de las disputas políticas, diseñador de las políticas públicas, iniciador de leyes, dispensador de bienes, motor de la economía, juez supremo, gran elector, lo que hizo posible que a pesar de contar con un marco legal o arreglo institucional formalmente republicano, representativo y democrático pudiera darse una absoluta concentración del poder en el jefe del ejecutivo. La respuesta ha esta concentración del poder no puede, desde luego, encontrarse en un marco legal defectuoso, ya que los constituyentes de 1917 buscaron el establecimiento de un gobierno limitado no sólo a través de las previsiones de las Garantías Individuales, sino del establecimiento de los principios de separación de poderes, sin embargo contrario al marco legal, la práctica política implantó, la concentración del poder. Después de la Revolución se construyó un sistema político que, sin contravenir formalmente el proyecto político-liberal de la Constitución, logró pervertir su espíritu. [128]

[128] .- CASAR María Amparo, (, [1]1996), El presidencialismo y estabilidad en el sistema político mexicano, en Presidencialismo, coordinador Ricardo Espinoza Toledo, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México. P. 66.

La perversión consistió en la anulación, en la práctica, de la mayor parte de los principios que permitirían definir a la Constitución mexicana como una constitución democrática, división de poderes, federalismo, soberanía electoral, derechos civiles, y en la anulación también, de posibilidades de establecer un gobierno limitado.[129]

Para convertirse en la institución concentradora de poder, el ejecutivo hubo de penetrar y subordinar al resto de las estructuras políticas previstas en la Constitución; esto es, anular los centros de poder que, a través de su acción autónoma, pudieran en un momento haber compartido y contrabalanceado el poder ejecutivo.[130]

Podríamos explicar la exitosa penetración y subordinación del resto de las instituciones políticas por parte del ejecutivo fue el establecimiento de una estructura de acceso y distribución del poder no competitiva, sostenido en un partido y sistema de partido hegemónicos. Por lo tanto la extrema concentración de poder, se deriva, en última instancia, de la capacidad del ejecutivo para interferir en y distorsionar los principios de soberanía electoral y de representación democrática, además de la concentración del poder obtuvo el uso y abusos de las prerrogativas constitucionales del ejecutivo y la expropiación o delegación voluntaria del poder y las funciones de las instituciones políticas.[131]

El ejecutivo al penetrar y subordinar a estas instituciones, se convirtió en el centro de todas las redes de poder y estableció lo que se define como sistema presidencial mexicano: un gobierno indiviso y unitario que anula la doble detonación de división de poderes inscrita en la constitución, y origina una relación de Gobierno-Partido indiviso.[132]

---

[129] .- Cfr. CASAR, María Amparo; Ibid; p. 66.
[130] .- Ibid., . p 66.
[131] .- Ibid; p. 67.
[132] .- Supra.

IV.1.3.-Los requisitos para poder ser presidente.

Artículo. 82 .- "Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre ó madre por nacimiento y haber residido en el país al menos durante veinte años mexicanos,

II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección,

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto:

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83."[133]

Artículo . 83 .- " El Presidente ... 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." [134]

---

[133] .- Constitución política de los estados unidos mexicanos; Ob.cit; 129
[134] .- Cfr. Ibid; 73

En cuanto a la primera fracción del artículo 82 Constitucional. La razón de exigir la ciudadanía mexicana, es conforme al artículo 35-II Constitucional que señala que es prorrogativa del ciudadano poder ser votado para los cargos de elección popular, es claro que la más alta magistratura del país no debe encomendarse a un extranjero de origen; se agrega que sea hijo de padre ó madre mexicanos por nacimiento Presidente.[135]

La segunda fracción del artículo 82 Constitucional, establece una edad mínima, pero no señala una edad máxima para poder ser Presidente. [136]

La tercera fracción consigna el requisito de haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, requisito que tuvo en la Constitución del 57 una explicación histórica, que impidió el caso tan frecuente de Santa Anna, que fue llamado del extranjero para ocupar la Presidencia. Se justifica por que es de vital importancia la permanencia en el país pues da oportunidad para conocer sus necesidades e impide en lo posible la influencia ó lazo con el extranjero.

Por lo tanto, es inconstitucional la quimera de la extraterritorialidad a que se ha recurrido algunas veces, a favor de Diplomáticos mexicanos que viven en el extranjero para llevarlos a la presidencia antes de cumplir un año en el país.[137]

El requisito de la fracción cuarta, la podemos complementar con el artículo 130 inciso d) Constitucional que a la letra dice " En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y la forma que establezca la ley, podrán ser votados."[138]

---

[135] .- TENA Ramírez Felipe; Ob.cit; 446.
[136] .- Ibid. p. 446.
[137] .- Ibid; p.447.
[138] Constitución política de los estados unidos mexicanos; Ob.cit, p. 194.

Las fracciones quinta y sexta, imponen la obligación de separarse de sus puestos durante cierto tiempo, se ha entendido que lo consignado en estas fracciones sólo es aplicable al Presidente elegido popularmente, ya que exigen la separación del puesto ante de la elección, ya que propiamente la designación del Presidente interino, provisional o sustituto por el Congreso, no es elección en el sentido amplio del termino, y ser realizada por un colegio formado de diputados y senadores y no por el pueblo. Con este criterio fueron designados presidentes, interino y sustituto, respectivamente, el licenciado Portes Gil y el general Abelardo L. Rodríguez, quienes eran Secretarios de Estado inmediatamente antes de la elección. Los requisitos del artículo 82 Constitucional valen por igual para todos los presidentes, cualquiera que sea su origen. Especialmente los motivos de imparcialidad, de impedir el abuso del poder, que se tuvieron en cuenta para erigir las condiciones de las fracciones V y VI, son más destacados cuando la influencia política se emplea para inclinar la voluntad de una asamblea reducida como es el Congreso de la Unión.

La última fracción del artículo 82 y la segunda parte del 83, establecen el requisito de la No Reelección.

La tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular, tiene un profundo arraigo en México. El proceso explicativo de esa tendencia se inicia en el sufragio, cuya violación vicia en su origen la elección de los funcionarios. En contra de esta tendencia la constitución ha levantado; a manera de obstáculo con el fin de contener las ambiciones de los funcionarios, el principio de la No Reelección. Este principio es relativo por lo que toca a los Diputados y Senadores, quienes no pueden ser reelectos en el período inmediato (artículo 59 Constitucional), para los Gobernadores Interinos, Provisionales, Sustitutos o Encargados de Despacho, que tampoco pueden ser electos en el período inmediato

(artículo.- 115 Constitucional.). Y es absoluto para quien haya sido alguna vez. La prohibición más enérgica se endereza a impedir la perpetuación en la Presidencia de la República, precisamente porque quien una vez consigue ocupar ese puesto, es el que alcanza más poder para saltar las barreras de la ley apoderándose indefinidamente del mando. [139]

Por otra parte, ese principio de no-reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio del poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto no ha rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que, además, carece de experiencia en el encargo.

Pero en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con el objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia.[140]

IV.1.4.-Conforme a nuestra constitución, el presidente puede ser: constitucional, interino, provisional y sustituto.

Se llama *Presidente Constitucional* a la persona que ha sido electa por el pueblo para ejercer dicho cargo durante un período de seis años.

Se dice que el Presidente es *INTERINO* en los siguientes casos:

IV.1.4.1.- Cuando ha sido nombrado por el Congreso, *Constituido en Colegio Electoral,* para sustituir al Presidente Constitucional, en Caso de falta absoluta de éste en los *Dos Primeros Años de Gobierno.*

---

[139] .- Cfr. TENA Ramírez Felipe, Ob.cit. p.449.
[140] .- cfr. Ibid; p. 450.

IV.1.4.2.- Cuando ha sido designados por el Congreso para Sustituir al Presidente Elector, cuando *al principiar un período de Gobierno, el electo no se presentare* o no estuviere hecha la elección.

IV.1.4.3.- Cuando ha sido nombrado por el Congreso de la Unión, o, en su defecto, por la Comisión Permanente, para sustituir al Presidente Constitucional, cuando la falta de éste *fuese temporal y no Exceda de treinta días.*

IV.1.4.4.- Cuando, en virtud de convocatoria de la Comisión Permanente, el Congreso, reunido en sesiones extraordinarias, lo nombra para Sustituir al Constitucional, cuando éste *solicita una licencia* de más de *treinta días* ."[141]

Artículo. 84 Constitucional: En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en colegio electoral, y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar, entre la

[141] .- **MOTO,** Salazar Efraín (1977) . Elementos de derecho. [21] 1977. Porrúa. México, p.104.

fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.[142]

> Se *llama Presidente Provisional,* al que nombra la Comisión Permanente cuando el Congreso no está reunido y se *Registrara la falta absoluta del Constituyente.*[143]

Artículo. 84 Segundo párrafo: "Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego, un Presidente Provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste, a su vez, designe al Presidente Interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior."

> "El *Presidente es Sustituto* cuando lo nombra el Congreso de la Unión, en caso de que la falta del Presidente Constitucional ocurriere en los *Cuatro últimos años de Gobierno*[144] ."

Artículo. 84 .- Tercer párrafo, que a la letra dice " Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección del Presidente sustituto." [145]

---

[142] .- Constitución política de los estados unidos mexicanos, Ob.cit; 73.
[143] Ibid, Ob.cit; p. 129.
[144] Ibid.
[145] Constitución Mexicana. Ob. cit. p 129

IV.1.5.- Atribuciones legislativas del poder ejecutivo.

IV.1.5.1 .- Legislador Autónomo:

El Presidente de la República tiene el derecho de iniciar las leyes, y que ese derecho tiene un privilegio especial, como el derecho de iniciativa que tienen el Congreso de la Unión (Diputados y Senadores) y las legislaturas de los Estados que integran la propia federación así lo señala Artículo .- 71 Constitución Federal: El derecho de iniciar leyes o decretos compete: [146]

I .- Al Presidente de la República.

II .- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

III .- A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasaran desde luego a Comisión.

Las presentaren los Diputados o los Senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de debates.

El Presidente puede legislar por sí mismo o colegislar con el Poder Legislativo. Legisla de manera autónoma en los siguientes casos:

1 .- Al emitir reglamentos.

2 .- Al determinar medidas sobre salubridad y medio ambiente.

3.- Al regular las materias de comercio exterior a que se refiere el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución;

4 .- En materia de subsidios; y

5 .- Para habilitar puertos y establecer aduanas.

[146] Constitución Mexicana. Ob. cit. p 129

IV.1.5.1.1.- La Facultad Reglamentaria:

La Facultad Reglamentaria es la capacidad autoritaria para especificar la ley, de tal forma que sea fácil y certeramente aplicable.

Los limites de está facultad son:

a) .- Principio de primacía de la ley.

b) .- Principio de autoridad formal de la ley.

c) .- Principio de reserva de la ley.

" Los Reglamentos autónomos, por disposición constitucional, son excepciones a la regla de que los reglamentos siempre deben de estar directamente subordinados a una ley ordinaria, en sentido lato sensu estos detallan directamente un dispositivo constitucional."[147]

En México solo existen reglamentos autónomos, en los siguientes casos.

1 .- Reglamentos Gubernativos y de política, el Artículo 21 párrafo primero Constitucional: Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto por treinta y seis horas.

2 .- Reglamentación que regula la Extracción y utilización de las aguas del Subsuelo, cuando lo exija el interés público o la afectación a otros aprovechamientos. (artículo 27 párrafo quinto Constitucional. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales a apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamiento, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas.)[148].

---

[147] **FRAGA**, Gabino, ([41] 2001), Derecho Administrativo, Porrúa, México, p. 104-116

[148] Constitución Política Mexicana. Ob. cit. 80-81

La facultad reglamentaria es propia y exclusiva del Ejecutivo y, además, La Constitución no le autoriza para delegarla.

La facultad reglamentaria encuentra su fundamentación constitucional en el artículo 89 fracción I, al decir.....ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...."[149]

El Presidente de la República al tener en sus manos ese mecanismo, en caso de que no tenga el apoyo de la legislatura, puede en un momento determinado legislar anticonstitucionalmente.

Esta hipótesis ya se presentó en la historia política reciente. Carlos Salinas siendo presidente y aunque tenía la mayoría en la Cámara para realizar reformas legislativas, pero no Constitucionales no quiso, por razones políticas presentar al conocimiento de las Cámaras una reforma a la ley sobre inversión extranjera. Prefirió de manera anticonstitucional promulgar un reglamento que contradecía absolutamente los principios y alcances de la ley entonces en vigor.

IV.1.5.1.2.- Facultad en la salubridad y combate a la contaminación ambiental:

Esta facultad se fundamenta en el artículo 73-XVI,1ª, Constitucional que nos dice:

> " El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, así como las medidas adaptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan."[150]

---

[149] Constitución política de los estados unidos mexicanos, Ob.cit, 130.
[150] Constitución política de los estados unidos mexicanos, Ob.cit pl 17

IV.1.5.1.3.- Facultad en materia de comercio:

Esta facultad legislativa derivadas del párrafo segundo del artículo 131segundo párrafo Constitucional 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 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 cualquier 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 hubiese hecho de la facultad concedida"[151].

IV.1.5.1.4- Facultad en materia de subsidios:

Esta atribución no está expresamente referida al Ejecutivo en el último párrafo del artículo 28 Constitucional, aunque tradicionalmente el Ejecutivo mediante decreto ha otorgado los subsidios y estímulos a las actividades que él considera prioritarias.

Los artículos 31 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorgan tales facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la de Comercio y Fomento Industrial.

[151] Ibid. p.195-196.

IV.1.5.1.5.- Facultad para habilitar puertos y establecer aduanas:

Facultades Legislativas derivadas del artículo 89-XIII Constitucional que generalmente se suele presentar esta atribución como ejecutiva. Sin embargo el presidente, cuando habilita puertos o establece aduanas y designa su ubicación; recuérdese también que la razón de esta norma obedece a la necesidad de que sean los órganos federales los competentes para determinar puertos y aduanas, y no los locales; lo hace sin participación legislativa, y directamente legisla un precepto constitucional como en el caso de los reglamentos autónomos.

Artículo 89-XII Constitucional, en cuanto a las facultades y obligaciones señala " habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

IV.1.5.2.- Cuasi Legislador Autónomo:

Existen otras facultades legislativas del Ejecutivo que, si no son tan autónomas, el grado de contención o control del Legislativo es mínimo. Nos referimos a los amplias atribuciones del Ejecutivo en materia de:

IV.1.5.2.1.- Política Exterior:

Formalmente, porque aunque la Constitución en los artículos 76-I y 133 señalan que el Senado puede analizar la Política Exterior desarrollada por el Presidente y que el Senado aprueba los tratados internacionales en realidad no existe disposición que le permita al Senado desaprobar la Política Exterior desarrollada por el Presidente rutas distintas de actuación, o fijen alguna responsabilidad política para que no continúe con políticas contrarias a los principios o interés nacionales.

En cuanto a la aprobación de los tratados, la ratificación exigida es por mayoría simple, por el Senado en donde el Partido dominante (PRI) se encuentra sobrerepresentado, en donde el

partido(PRI) esta subordinado al presidente lo que convierte al Presidente en un Legislador autónomo en esta materia

IV.1.5.2.2.- Suspensión de Garantías.

Artículo 29 Constitucional. En los casos de invasión o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, jefes de los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el País o un lugar determinado las Garantías que fuesen obstáculo

Para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la Suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

El artículo 29 Constitucional concede al Presidente un Poder de exclusividad en la iniciativa que puede ser desmedido y que es legislativamente fácil obtener.

Se exige por parte del Legislativo la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente; esto es, una mayoría simple, que con las condiciones actuales, no presenta especiales dificultades para un Presidente relativamente apoyado por el Congreso.

Uno de los efectos de la Suspensión de Garantías es que el Presidente es investido de facultades extraordinarias, que principalmente tienen que ver con la legislación.

IV.1.5.2.3- Exclusividad en la Iniciativa de Proyectos de Presupuestos y Ley de Ingresos:

La facultad exclusiva del Ejecutivo de hacer llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuestos de Egresos.

Es trascendente la facultad del artículo 74-IV de la Constitución porque el Presidente tiene la exclusividad en la iniciativa legislativa. Ningún otro órgano del Estado tiene iniciativa en esta materia, entre otras cosas por que la planeación del desarrollo nacional (artículo 25 y 26 de la Constitución) corresponde al Ejecutivo en su totalidad, así como la coordinación y la implementación de esa planeación. Esto tiene claras implicaciones política-constitucionales: en las políticas de ingreso, de gasto, de determinación, sus prioridades descansan en el Ejecutivo.

IV.1.6 .- Los Poderes del Veto.

E l veto es el resultado del ejercicio de la facultad del Presidente de la República, para objetar todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, un proyecto de ley o decreto, que para su sanción le envía el Congreso; en la sanción negativa o rechazo del proyecto de ley.[152]

Se conoce tres tipos de veto: el del bolsillo, el parcial y el global o total. El de bolsillo es veto que le permite al Presidente negarse a firmar una ley imposibilitándola para que entre en vigor; el parcial faculta al Presidente a oponerse respecto de temas particulares de una ley; y el global o total sólo le capacita para rechazar la ley en su totalidad sin poder hacer modificaciones parciales.

[152] Cfr. TENA Ramírez Felipe, Ob. cit.p.292.

IV.2.- .Atribuciones jurisdiccionales y judiciales del ejecutivo.

La doctrina jurídica ha distinguido con claridad entre atribuciones judiciales y jurisdiccionales del Presidente de la República, en donde ambas se relacionan con la administración y procuración de justicia. El Ejecutivo tiene distintas e importantes facultades, en estos dos ámbitos.

IV.2.1.- Facultades Jurisdiccionales:

El Presidente de la República realiza actos jurisdiccionales; porque resuelve controversias que surgen entre las partes, dentro de éstas se encuentran principalmente:

a) .- El Tribunal Fiscal de la Federación.

b) .- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

c) .- Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

d) .- Tribunal Superior Agrario.

e) .- Otros Órganos Administrativos (Procuraduría Federal del Consumidor, Procuraduría Federal del Medio Ambiente, Comisión Nacional Bancaria, la Comisión de Competencia Económica.

IV.2.1.1- El Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación, se creó en 1936, y la ley de Justicia Fiscal de ese mismo año, en su artículo primero, señalaba: " Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga. El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.

El Código Fiscal de 1938 artículo 146 establecía que dicho Tribunal " dictará sus fallos en representación del ejecutivo de la Unión...."

El Tribunal Fiscal de la Federación es desde 1938 un tribunal de plena jurisdicción

Su competencia no solo se concreta a la materia Fiscal, si no más bien fue un tribunal de justicia delegada, porque sus resoluciones son dictadas a nombre del Ejecutivo, pero con plena autonomía para emitir sus fallos, ya que no dependía de ninguna autoridad administrativa. La Ley Orgánica del Tribunal de 1978, reconoce la absoluta autonomía de éste tribunal de las autoridades administrativas y de los Tribunales Ordinarios, en la ley se expresa claramente que las resoluciones que emitan serán en plena autonomía del Presidente de la República. El Procedimiento para la tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal está de acuerdo con los principios de un verdadero juicio y no con los de un recurso. El proceso se inicia con la demanda de nulidad que deberá ser presentada dentro de un termino de 15 días siguientes al acto en que haya surtido sus efectos la resolución impugnada o en el plazo de 5 años cuando la Autoridad Fiscal pida la nulidad de una resolución favorable a un particular; la contestación de la demanda debe producirse dentro del término de 15 días y la audiencia del juicio se fijara dentro de un plazo que no exceda de 45 días, el magistrado declarará cerrada la instrucción 10 días después de la contestación de la demanda cuando se hayan desahogado las pruebas y resuelto los incidentes, pudiendo las partes presentar alegatos dentro de los 5 días siguientes al acuerdo que declare cerrada la instrucción [153]

Jorge Carpizo señala que el Tribunal Fiscal de la Federación, se encuadran dentro de la jurisdicción del Poder Judicial porque: son tribunales similares a los judiciales con plena autonomía e independencia, las resoluciones que emitan son objeto de una revisión por parte del Poder Judicial Federal, por lo que no son tribunales decisorios de última instancia, sino que también como en cualquier otro tribunal, por lo tanto sus decisiones llegan a una unidad, es decir a una corte de jerarquía superior dentro de la esfera del Poder Judicial

[153] **FRAGA,** Gabino. Ob. cit. pp.463-465

Federal; los Magistrados del tribunal gozan de las mismas garantías judiciales que los integrantes de los otros tribunales, la misma jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación les son obligatorias lo mismo que la de los Tribunales Colegiados que funcionan dentro de su jurisdicción territorial. Sin embargo contraponiendo lo señalado por el maestro Jorge Carpizo, que reconoce que el Tribunal Fiscal Federal es plenamente autonomía y que goza de plena autonomía, consideramos que dicha " autonomía" no es real, porque se encuentra sometido jurídicamente, financieramente y administrativamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y basándonos en los principios normativos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación: artículo.- 1 Es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atributos que esta ley establece. El artículo 3 El Presidente, con la aprobación del Senado nombrara a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación... Con lo establecido en los anteriores preceptos queda demostrado que es un Tribunal Administrativo, y que el nombramiento de sus Magistrados los realiza el titular de la Autoridad Administrativa (el Ejecutivo). [154]

IV.2.1.2-Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo está dotado de plena autonomía y es independiente de cualquier autoridad administrativa, el tribunal tendrá los empleados que determine el presupuesto de egresos de la Federación, dicho presupuesto es todos conocido que es realizado por el Poder Ejecutivo. El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: la del Contencioso-Administrativo, ésta facultad en sentido estricto es propia

[154] **CARPIZO,** Jorge. (1983). Ob. cit. p. 173

de la Autoridad Jurisdiccional (poder Judicial), por lo tanto podríamos hablar que el Ejecutivo en cierto sentido esta desempeñando funciones judiciales las cuales no le son propias por pertenecer al Poder Judicial. El maestro Fraga señala que Contencioso Administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material: a).- Formal: Se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados Tribunales Administrativos; b).- Material: Desde el punto de vista material existe el contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de la administración, desde éste punto de vista, puede hablarse de un juicio contencioso-administrativo, aun en el caso de que la contienda se someta por la ley del conocimiento del Poder Judicial Ordinario. [155]

Llegamos a la conclusión que el contencioso-administrativo resuelve las controversias con motivo de un acto administrativo entre un particular afectado por él, y la autoridad administrativa que lo ha realizado, por lo tanto la controversia tiene un carácter de índole administrativo.[156]

En el contencioso administrativo la Autoridad Judicial ha sido sustituida no por razones de desconfianza, sino más bien por razones de aptitud, ya que para resolver éste tipo de controversias, se requiere indispensables para una justicia adecuada que los jueces tengan un conocimiento profundo de la administración, lo cual no ocurre por lo regular con jueces del orden común o ordinarios, que están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa que no existe para la administración. Por lo anteriormente expuesto y tomando de

[155] Cfr. **FRAGA,** Gabino, Ob. cit. p. 443
156 Ibid. p. 446

referencia al maestro Gabino Fraga, podemos sostener que la división de poderes debe entenderse tomando en consideración a cada uno de ellos como una unidad, y que, por lo tanto, cuando a la administración se le agregan tribunales independientemente del Poder Judicial, se rompe la unidad de éste y se invade la esfera de acción del otro. La autoridad judicial ha sido creada para conocer o aplicar la ley; a éste poder le corresponde, impedir la violación de la ley, tutelar los derechos de los ciudadanos. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo choca de lleno con nuestros preceptos constitucionales: artículo 49 de la Constitución prohíbe que los Poderes Administrativo y Judicial se reúnan en una sola persona o corporación; el artículo 13 de la Constitución que establece que " nadie puede ser juzgado... por tribunales especiales " y solo reconoce el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; el artículo 17 de la constitución, que consigna, una limitación para el Poder público, éste no puede hacerse justicia a sí mismo, ni ejercer violaciones para reclamar su derecho; otro precepto constitucional que postula la competencia del Poder Judicial para conocer de tales controversias es el artículo 103-I de la Constitución " Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. [157]

Si el Ejecutivo al realizar actos jurisdiccionales propios del Poder Judicial, estuviésemos hablando en primera instancia de actos anticonstitucionales por parte del Ejecutivo, y en segunda instancia de intervención o invasión de acción en la esfera del Poder Judicial; violando de esta forma el principio de normatividad que sustenta la división de poderes

[157] Cfr. **FRAGA**, Gabino, Ob. cit. p. 447

IV.2.1.3.-Tribunales Laborales.

En lo referente a los tribunales laborales se afirma que formalmente son partes de la administración, pero que materialmente son independientes con plena jurisdicción, y con atribuciones para hacer ejecutar sus laudos y para aplicar la Ley Federal del Trabajo (LFT).

Las juntas son órganos administrativos, tribunales administrativos, que dependen formalmente del Ejecutivo, aunque en forma material expiden o realizan actos jurisdiccionales.

Según las disposiciones legales de LFT en su artículo 625, señala quienes son las autoridades administrativas laborales: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los Gobernadores de los estados miembros y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los cuales determinarán el número del personal jurídica que cada una de las juntas contara.

El artículo 631 de la LFT, establece que los Presidente de las juntas especiales son nombrados cada 6 años por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por el Gobernador del estado o territorio o por el Jefe del Departamento del Distrito Federal

El artículo 637 LFT, establece que en los casos de imposición de sanciones, a los presidentes de las juntas especiales, el presidente de la junta dará cuenta a la autoridad administrativa correspondiente, quien después de oír al interesado dictará su resolución que puede ser incluso la destitución misma, así lo establece el artículo 646 la cual se decretara por la autoridad que hubiese hecho el nombramiento, esto conforme al artículo 631 LFT.

Sin embargo dicha destitución no es de carácter discrecional, porque debe responder a una de las causas señaladas en el artículo 644 y a las indicadas en el artículo 638 LFT[158].

---

[158] Ley Federal del Trabajo (1998), ALF ediciones, México, pp.239-243.

Las juntas son órganos administrativos así ha quedado demostrado con los preceptos citados anteriormente, en donde se observa que existe una vinculación estrecha con las autoridades de la administración pública y las juntas laborales, aunque ciertos juristas reconocidos defienden la postura que el personal de la junta no se encuentra jerárquicamente subordinados a los funcionados administrativos, ni reciben ordenes o indicaciones de éstos, sino que tienen independencia y autonomía para resolver los negocios sometidos a su jurisdicción

La supuesta independencia y autonomía de las juntas laborales es cuestionada cuando el nombramiento de sus titulares y su financiamiento, dependen de la autoridad del Ejecutivo.

IV.2.1.4.- El Tribunal Supremo Agrario.

Conforme al artículo 27 de la Constitución, podemos observar 3 facultades jurisdiccionales del Ejecutivo Federal:[159]

1 .- Las controversias que surgen por motivos de límites de terrenos comunales a que se susciten entre dos o más núcleo de población. El Ejecutivo tiene la facultad de resolver en primera instancia. El Ejecutivo federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si no hay inconformidad por algunas de las partes, la resolución tiene el carácter de definitiva, en caso contrario podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2 .- Resuelve las solicitudes de restitución o dotación de tierras o agua. " Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se

[159] Constitución mexicana, Ob.cit. artículo 27, p.79.

hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo."

3 .- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año 1876, y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se facultad al Ejecutivo, para declararlo nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público

El artículo 27 de la Constitución otorga al Ejecutivo la jurisdicción que fue denominada Justicia Agraria, facultad que ejerce a través de los Tribunales Agrarios. El Tribunal Superior Agrario, como tribunal administrativo tiene plena jurisdicción, éste tribunal como los otros tribunales administrativos del País, están en la esfera del Ejecutivo y no del judicial.[160]

Los Tribunales Administrativos y los organismos de la administración pública como: La Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Federal del Medio Ambiente, la Comisión de Competencia Económica, la Comisión Nacional Bancaria etc; han debilitado la influencia así como la importancia del Poder Judicial Federal y del Local en sus esferas de competencia.

En un País como México que intenta a través de grandes esfuerzos consolidar sus instituciones democráticas, no se debe seguir permitiendo el fortalecimiento y ampliación de la esfera de influencia del Ejecutivo, cuando el nuevo orden de las relaciones entre los Poderes de la Unión exige que sé de realmente una división de poderes autentica.

[160] Constitución mexicana, Ob. cit. 130-131

IV.2.2.- Atribuciones estrictamente judiciales.

En cuanto a las atribuciones estrictamente judiciales, encontramos, por una parte, algunas que son tradicionales y propias de cualquier presidente como son:

IV.2.2.1 .- El Indulto.

El Indulto consiste en la remisión que hace el Ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable, indulto sólo perdona total o parcialmente la pena impuesta o la conmuta por otra pero no olvida el delito ni l acción penal, lo cual es muy importante para efectos de la figura jurídica de la reincidencia. El indulto se diferencia de la amnistía porque esta es la condonación de la pena impuesta a quien ha cometido un delito, y generalmente la autoridad que lo hace es el Poder Legislativo, a través de una ley o decreto, la amnistía entraña el olvido de la infracción, la eliminación de la acción penal y la condonación de la pena. La legislación mexicana por lo general entrega la facultad de indultar al Ejecutivo, así lo establece el artículo 89-XIV de la Constitución " Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: 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."[161]

Para el indulto basta un decreto del ejecutivo, puesto que es un acto jurídico que se refiere a un caso especial e individualizado, en cambio la legislación concede la facultad de la amnistía al Poder Legislativo, artículo 73-XXII:

> " El Congreso tiene facultad: Para conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación".

[161] Constitución mexicana, Ob. cit. p. 117-118

> Para conceder una amnistía es necesario una ley, ya que se trata de cambiar una situación jurídica, vale decir, de modificar o extinguir derechos, y según la doctrina jurídica. Siempre que se quiera crear, modificar o extinguir derechos se ha de acudir a una ley, ya que la amnistía entraña un perdón a favor de todos los que hubieran participado en la comisión de un delito político, es decir, de un número de personas que pueden ser indeterminado, por lo cual requiere una norma de carácter general, mientras que al indulto, se refiere a personas determinadas y a un caso singular, le basta una norma de carácter particular. Otra diferencia entre la amnistía y el indulto, es que la primera solamente corresponde a delitos políticos, al paso que el indulto comprende toda clase de delitos, políticos o comunes. [162]

El indulto aparentemente entraña una verdadera interferencia por parte del presidente en la órbita de la actividad jurisdiccional, por privar de eficacia una sentencia emitida por la Poder Judicial, pero en opinión del maestro Tena Ramírez dicha facultad del Ejecutivo no hay tal interferencia, porque la actividad jurisdiccional concluyó con el fallo irrevocable, a partir del cual comenzó sola y escueta la ejecución encomendada al Ejecutivo; y que es precisamente después de aquel fallo, cuando el Ejecutivo puede operar o conceder el indulto, es decir, dentro de la exclusiva actividad del Ejecutivo, así mismo Tena Ramírez considera que el indulto no es otra cosa que la dispensa que el Ejecutivo se hace de su propia ejecución. El indulto no toca la cosa juzgada ni modifica el proceso, ni rectifica la actividad jurisdiccional ya extinguida, sino que únicamente afecta a la ejecución que una facultad del

[162] Ibid. p. 117.

Ejecutivo. Podemos darnos cuenta que el indulto no es un acto de gracia o un acto personal del Ejecutivo, sino más bien forma parte del sistema constitucional, por ser un instrumento extraordinario por medio del cual la sociedad es mejor servida con la concesión de éste, el cual se debe otorgar conforme a lo que marca la ley, conforme a las leyes penales existen dos clases de indulto: [163]

1 .- El indulto Necesario: Esto es conforme al artículo 96 de la Constitución, cuando el condenado es inocente y

2 .- El discrecional. Que se puede conceder al reo que haya prestado importantes servicios a la nación, tratándose de delitos del orden común, o al reo por delitos políticos

En el caso del primero, se establece para conciliar el principio de la irrevocabilidad de la cosa juzgada con el de la libertad individual cuando entran en conflicto al aparecer después de la sentencia prueba que demuestre la inocencia del acusado. En este caso, se examinan las nuevas pruebas, y si son eficientes, el indulto viene a suprimir las consecuencias del fallo. En acto del ejecutivo, por lo tanto, reviste el carácter del acto materialmente Jurisdiccional

El indulto en el segundo caso ocurre fuera de las circunstancias mencionadas; su efecto es que el Ejecutivo se abstiene de ejecutar la pena impuesta, por estas razones el acto del Ejecutivo tiene el carácter de acto materialmente administrativo.

[163] Cfr. TENA, Ramírez, Ob.cit. p.474

IV.2.2.2.- Libertad Preparatoria.

El Ejecutivo concederá la Libertad Preparatoria a los reos sentenciados con privación de libertad por más de tres años, cuando los reos satisfagan los requisitos como: haber cumplido las cuatro quintas partes de la sanción impuesta, tratándose de delitos intencionales; la tercera parte tratándose de delitos preterintencionales y culposos, observar durante su internamiento buen comportamiento, sin limitarse al simple cumplimiento de los reglamentos, sino también a su mejoramiento cultural, perfeccionamiento en el servicio y superación en el trabajo, todo lo cual revela un índice de readaptación social, que adopte un medio honesto de vida, que alguna persona de arraigo se obligue a presentarlo siempre que para ello hubiese sido requerido, previa caución que otorgue, la que hará efectiva si no cumple dicha obligación, que el agraciado con la libertad preparatoria resida en el lugar que se determine y del cual no podrá ausentarse sin el permiso de la autoridad competente y además que haya reparado el daño causado u otorgado garantía para cubrir su monto.

El Ejecutivo podrá negar la libertad preparatoria cuando se tratare de reos habituales, profesionales, reincidentes y a los terroristas.[164]

Al reo agraciado con la libertad preparatoria se le expedirá un salvoconducto para que pueda comenzar a disfrutar de la libertad, el cual presentará siempre que sea requerido para ello por la autoridad correspondiente.

La ejecución de las penas que se deriva del párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución es otro de los campos en donde el Ejecutivo ha invadido atribuciones que deberían corresponder al Poder Judicial, porque el Ejecutivo interviene como " Juez " para conceder a los reos la libertad preparatoria, potestad que no es del Ejecutivo, aun cuando sí

[164] Cfr. Constitución mexicana. Ob.cit.71-72

puede dentro de su esfera de su competencia administrar el sistema penitenciario, pero no deben otorgar o conceder a los reos, la libertad, por ser ésta una atribución de índole jurisdiccional.

IV.2.2.3.- Facultad de Expulsión de Extranjeros.

Ahora veamos de que manera nuestros ordenamientos jurídicos sientan las bases de la equiparación o igualdad entre mexicanos o extranjeros, en este sentido, nuestra constitución en su artículo primero establece que:

> " En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorgue esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

El artículo 29 de la constitución nos dice también que la suspensión de las garantías afecta a todos por igual, ya sea local o total la suspensión se aplica a todos los individuos que se encuentra en el lugar.

En la constitución en cambio tratándose de restricciones los extranjeros son afectados por ellas en el ejercicio de ciertas actividades como son la de pertenecer al ejército o a la marina de guerra, la de ocupar ciertos puestos dentro de la marina mercante, la de no ser preferidos en igualdad de circunstancias para cambios o comisiones en el gobierno, etc; actividades que le son negadas por motivos de seguridad nacional y que, por tanto, se tratará en última instancia de casos excepcionales.

Correlativo a sus derechos, el extranjero, por otra parte, tiene las mismas obligaciones que el nacional en cuanto se refiere al pago de sus contribuciones, así como a sujetarse al orden jurídico mexicano.

Ahora bien si el extranjero tiene derecho a las garantías otorgadas por el Capitulo I, Titulo I de la Constitución, debemos considerar que dentro de las restricciones más importantes que tiene el Extranjero respecto del nacional se encuentra determinada dentro del artículo 33 de la Constitución, el cual establece:

> " Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capitulo I, titulo primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.
>
> Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país."

En la anterior precepto Constitución concede al Ejecutivo la facultad exclusiva de hacer abandonar el país, inmediatamente y sin necesidad de un juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, además de que establece una absoluta prohibición para que dichos extranjeros no puedan intervenir en los asuntos políticos del país. A continuación procederemos a emitir un breve comentario sobre esa disposición. Para ese efecto la dividiremos en dos supuestos:

1 .- La facultad de expansión que la constitución le otorga al Ejecutivo.

2 .- La prohibición, para los extranjeros, de inmiscuirse en los asuntos políticos de país.

Por lo que toca al primero, la facultad de expulsión fue sujeta a fuertes controversias durante su debate en el Congreso Constituyente de 1916-1917. En el dictamen original sometido a la comisión correspondiente, se sugirió la posibilidad de que se otorgara al extranjero el

derecho de amparo contra la decisión del Ejecutivo sobre su expulsión. Finalmente después de un acalorado debate y con 93 votos contra 27 se negó ese derecho por considerarlo peligroso para la nación otras de las razones de peso se dio para no permitir el juicio previo a los extranjeros por considerar que esto abriría las puertas a la posibilidad de que la Suprema Corte entrara en conflicto con el Ejecutivo

En cuanto a la prohibición de inmiscuirse en los asuntos políticos del país lo consideramos razonable en la medida en que deben ser únicamente los mexicanos quienes decidan su destino político, además de que esta disposición es congruente con el derecho internacional de extranjería. De acuerdo a la Ley de Nacionalidad y a la Ley de Inversión Extranjera cuyos preceptos se resumen en las siguientes cinco disposiciones generales:

1 .- Se determina con precisión que el extranjero está obligado a obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, así como a sujetarse a los fallos y sentencias de nuestros tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos, ya que de otra manera se situaría al mexicano en condiciones de desventaja.

2 .- Únicamente en casos de denegación de justicia, o retardo voluntario y maliciosa en su administración, se le concede al extranjero el derecho de apelar protección diplomática de su país. Se trata, por tanto, de un derecho totalmente excepcional.

3 .- Se le otorga el derecho de domiciliarse dentro del país y se les obliga al pago todo tipo de contribuciones, siempre y cuando tengan estas el carácter de generalidad.

4 .- Se le otorga al extranjero la facultad de adquirir el domicilio de la propiedad inmueble con ciertas limitaciones, así como el derecho a obtener concesiones y

celebrar contratos con autoridades públicas, siempre y cuando se sujete a las leyes nacionales y renuncié a invocar la protección de su respectiva gobierno.

5 .- Finalmente, se les exenta de la prestación del servicio militar.

La Facultad del Ejecutivo de Expulsar Extranjeros, además de ser este precepto una violación a los derechos humanos, pues no concede al extranjero el derecho o garantía de audiencia, es también una atribución en donde el Ejecutivo juzga y aplica la ley. Se trata de una excepción más al principio de que en un sistema presidencialista no se pueden reunir dos o más poderes en una sola persona, por lo tanto consideramos que la que la norma en cuestión es insostenible en el marco de un Estado de derecho democrático, y es también un mecanismo jurisdiccional en manos del Ejecutivo y que debería estar en la esfera del Poder Judicial.

IV.3.- El presidencialismo y la subordinación del partido (PRI).

Con lo anterior hemos analizado el sustento jurídico que ha garantizado la centralización y concentración del poder en el titular del Poder Ejecutivo y de sus principales afluentes en la escala política: el partido hegemónico (PRI), Secretarios de estado, gobernadores, presidentes municipales, diputados y senadores de la República. La Constitución de 1917 sí bien diseño un modelo republicano de división de poderes para el sistema político, también sentó las bases para el ejercicio de un Poder Ejecutivo fuerte, con contrapesos legislativos importantes, pero muy distintos al modelo de la Constitución de 1857 que daba al Congreso de la Unión un papel central.[165]

Las facultades legales promueven un protagonismo presidencial, el hecho de ser el principal conductor de la vida económica del país; el jefe supremo de las Fuerzas Armadas; el

[165] Cfr. **TENA,** Ramírez Flipe, Ob. p.344-457.

responsable de la política exterior; quien delinea la política fiscal; es el principal legislador y tiene facultades para remover o destituir a los miembros del Poder Judicial.

Esta concentración del poder obedece en parte ha la experiencia histórica de inestabilidad política generada en el siglo pasado y por la necesidad de centralización del mando surgida ante las intestinas pugnas entre las distintas facciones revolucionarias, el Constituyente del 1917 diseño un Poder Ejecutivo con amplias facultades de veto legislativo y político, de gestor e interventor y de jefe de las Fuerzas Armadas. También por la experiencia del porfiriato, los arquitectos de la Constitución del 1917 fueron insistentes en el poder presidencial temporal y legitimado por el sufragio. Los principios de falta de reelección inmediata o alternada son muy claros, así como el mandato jurídico de las elecciones generales, con voto secreto y libre por parte de los ciudadanos.

Ni el "dedazo" presidencial, facultad de convertirse en el "gran elector" del sistema político, ni la regla no escrita de impunidad para quienes ejercen este poder ni la virtual docilidad de los poderes Legislativos y Judicial frente a los lineamientos del Ejecutivo, entre muchas otras facultades y prácticas, no tienen un marco jurídico que las sustente, por lo tanto, son facultades que están por encima de la Constitución.

Esta concentración del poder debería trasmitirse en forma pacifica sin recurrir a las armas ó a la violencia, por lo tanto era necesario la creación de un partido que pudiera reunir a las principales facciones políticas y al inmenso número de partidos locales. Es de esta forma como el Presidente Plutarco Elías Calles crea en 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) antecedente del PRI, que tuvo como prioridad establecer mecanismos de funcionamiento para la élite en el poder.[166]

---

[166] **DELGADO**, de Cantú Gloria M. (reim. 2 [3]1996), Historia de México 2, Addison Wesley Longman. México. p. 128.

Así, el Partido (PNR) fue concebido inicialmente como un aparato para legitimar, continuar y apoyar las políticas gubernamentales, su objetivo prioritario era prevenir la emergencia o incluso aplastar proyectos alternativos que tuvieran como aspiración alcanzar el poder. El partido es la expresión política de los ideales revolucionarios y es el mecanismo para llevar el personal a los puestos administrativos y de representación popular, con la asignación de dichos puestos monopolizó el poder público.

Durante La primera fase de vida del partido, las condiciones políticas del país permitieron la configuración de varios de los rasgos que se observaron en el PRI : la centralización, la designación en lugar de la elección de los puestos directivos del partido, el control de las elecciones, la ausencia de competencia, la intolerancia frente a proyectos alternativos y la subordinación del partido al gobierno.[167]

En 1933 el partido deja de ser una coalición de partidos, ya que fueron suprimidos o disueltos. Entre 1933 y 1938 el partido adquiere su estructura actual y define sus prácticas políticas sustantivas, construyendo su base con las organizaciones sociales y se asume como una maquinaria electoral.[168]

El General Lázaro Cárdenas, fue nombrado candidato por el PNR para el periodo de 1934-1940, el expresidente Calles controlaba todavía los hilos del poder: gobernadores, legisladores, jefes militares, gabinete y partido. Sin embrago México estaba desorganizado por lo cual requería de un pacto político entre la élite en el poder, los grupos sociales, que continuaban situándose al margen de la política, en espera del cumplimiento de sus demandas y apostando por el establecimiento de la estabilidad económica. Cárdenas percibía que era necesario acercarse a aquellos grupos en nombre de los cuales se había hecho la

[167] Cfr. **CASAR**, María Amparo. ([reim.3 [2]199]), Las relaciones gobierno-partido en México, CEPCOM, México, p. 49.
[168] Ibid. p. 50.

revolución y promulgar una nueva Constitución y que para reafirmar su autoridad sobre el caudillismo (Calles) y sobre el Partido (PNR), requería del apoyo de la sociedad. La apuesta de Cárdenas por organizar y aprovechar a las organizaciones existentes tenía dos vertientes: organizar la participación política de la ciudadanía, para disminuir la posibilidad de estallido social, y por el otro lado, poder utilizar al pueblo como base de apoyo para sacudirse la influencia de Calles, transformando de esta manera a las organizaciones sociales en fuentes reales de poder. El presidente Cárdenas convocó a todas las organizaciones sociales a través del PNR a una convención (Asamblea Nacional del PRN) en la que nombrarían candidatos al Congreso y a las gubernaturas. El propósito era organizar al pueblo para prepararlo a ejercer la democracia. Así, el PNR se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), fundado el 30 de marzo de 1938[169]. La reorganización del partido oficial consistió en integrar una amplia base social incorporando a cuatro sectores: el obrero, el campesino, el popular (constituido por las cooperativas independientes de comerciantes en pequeño, artesanos, profesionales, empleados) y el militar. El Pacto Constitutivo del PRM estableció que aquellos sectores intervinieran en la vida política electoral por medio del partido.[170]

Una vez de haber centralizado el poder, de establecer un eficiente mecanismo, para la transferencia, ubicar la autoridad de la institución presidencial y de ordenar la participación y la incorporación de los grupos sociales relevantes, estaba por buen camino la consolidación del sistema político mexicano.

---

[169] Cfr. **GONZÁLEZ,** Luis. (1988), Los días del presidente Cárdenas, Colección Histórica de la Revolución Méxicana, núm.15, El Colegio de México, México, p. 181.
[170] Cfr. **DELGADO**, de Cantú Gloria M. Ob. cit. p. 176.

En este periodo de la historia moderna mexicana debe apuntarse algún acontecimiento para ilustrar las relaciones Gobierno-partido:

a).- Las organizaciones sociales presidieron a la creación del partido o tuvieron una formación independiente.

b).- El partido fue una creación del ejecutivo y fue concebido como un aparato de apoyo para mantener y legitimar el poder dentro de una estructura formalmente democrática.

c).- Los mecanismos corporativos de intermediación se establecieron directamente entre el ejecutivo y las organizaciones, dejando al partido más como una maquinaria electoral, en lugar de ser un mediador entre los intereses de la sociedad con el gobierno, una agencia activa en donde se tomaran decisiones sobre transacciones políticas.

A este punto relacionados con el partido se debe añadir algunas de las consecuencias más determinantes producto del modelo presidencialista que se instauró en el país.

a).- El presidente ejerce un poder ilimitado en la composición de la clase política, que incluye no solamente a la administración pública sino también en el Congreso, las autoridades locales, el sistema judicial, las fuerzas armadas y el partido.

b).- El presidente ejerce autoridad sobre la composición del Congreso, lo que deja a éste con un margen casi nulo de divergencia con respecto a la voluntad y las instrucciones presidenciales.

c).- El establecimiento de un sistema de partidos que, ha sido ineficiente, no competitivo y prácticamente inexistente.

Para establecer el grado de partidismo en el sistema político mexicano y el tipo de relación que existe entre el gobierno y el partido.

Después de lo anteriormente analizado sería muy difícil hablar de un grado sensible de relación gobierno-partidos en el sistema político mexicano, toda vez que ni siquiera se ha

dado una relación Gobierno-partido. Ya sea que sigamos en esto a Cotta[171], México sería ubicado muy por debajo en la mayoría de las características que estos autores apuntan como determinantes para la existencia de un gobierno-partidos.

Considerando las tres dimensiones mencionadas por Cotta, para caracterizar a los gobiernos de partido como son: la militancia partidista de los gobernantes, el origen partidista de las decisiones de políticas, la correspondencia de las decisiones gubernamentales y la ideología del partido, el sistema político mexicano se sitúa en el nivel mínimo de partidismo en el gobierno.

El gobierno mexicano no ha sido un gobierno formado por hombres de partido. Más aún, aunque los políticos son simplemente etiquetados como miembros del partido, realizan sus carreras fuera del partido y su formación y otras características son adquiridas en terrenos diferentes a los de la meritocracia partidista.

Lo mismo sucede si observamos la dimensión decisional donde es imposible establecer que el partido, como un sujeto político, sea un cuerpo dotado con la facultad y la responsabilidad para tomar las principales decisiones concernientes a las líneas del partido o a las políticas gubernamentales. En México, el gobierno no es un "tomador de decisiones" sino un elaborador de decisiones; no sigue la línea del partido sino que dicta las líneas que deben seguirse. En este sentido, no existen decisiones de partido que tengan la autoridad suficiente como para que el gobierno las adopte. La dimensión ideológica y programática en la cual, siguiendo a Cotta, gobierno de partido significa gobernar de acuerdo al programa e ideología propios del partido, México queda ubicado de nueva cuenta en un nivel muy bajo. La

[171] Cfr.**COTTA**, M. (1990), "Realities and meaning of party government", ponencia presentada en el Seminario " "Government-party relationship" Fiesole, Italia, European University Institute, septiembre.

interpretación de las necesidades de la comunidad política, que configura la identidad del partido no ha sido definida tradicionalmente por el partido, sino más bien por el gobierno en turno. Cada presidente reinterpreta los principios del pacto social que se encuentra plasmado en la Constitución, de acuerdo con lo que él y su círculo íntimo consideran prioritario y con las formas de aproximarse a ellos. En lo referente a política de masas, los argumentos de Cotta adquieren una mayor significación para el caso de México, pues se trata de un país que ha contado con elecciones regulares, ha institucionalizado con éxito la participación de las masas y ha construido un sofisticado sistema de representación. Como mencionamos anteriormente, el partido oficial cuenta con un mecanismo dual de representación: el territorial (Diputados Federales y Senadores) y el sectorial (Obrero, campesinos, popular y militar). Dado que la forma sectorial de representación es dominante no puede ignorarse que los vínculos entre el partido y las masas organizadas son de la mayor importancia. El partido ha sido sostenido mediante la canalización de la organización y el comportamiento de las masas. Sin embargo, esto sólo ha sido así para el comportamiento electoral y la organización, no para la articulación de intereses sustantivos o la agregación de demandas, ahora bien la relación entre las masas y el partido es sumamente compleja. Sin embargo, es precisamente en este aspecto donde el concepto de gobierno de partido adquiere mayor significado.Si consideramos la propuesta de Katz[172] que propone los siguientes:

requerimientos mínimos para hablar de gobierno-partido:

a).- Las principales decisiones gubernamentales deben ser tomadas por individuos electoralmente elegidos bajo líneas partidistas, o por individuos colocados por y responsables frente a los partidos elegidos;

[172] Cfr. **KATZ,** R. (1987), "Party Government: a Retionalistic Conception" en Castles F.G. Wildenman (eds), Visions and Realities of party government(Colección The future of party governmen), Berlin De Gruyter, European University Institute

b).- Las políticas deben decidirse en el interior del o de los partidos gobernantes;

c).- Los altos funcionarios del gobierno deben de ser reclutados básicamente a través de los partidos y ser responsables frente a los ciudadanos a través de sus partidos.[173]

Ninguno de los requisitos se presenta en el caso de México. Las decisiones no son tomadas por funcionarios elegidos por el partido (los funcionarios no son elegidos por el partido sino designados directa o indirectamente por el gran elector); las políticas no son decididas dentro del partido; los funcionarios no son reclutados fundamentalmente a través del partido. La única característica que podemos encontrar es en las áreas de políticas tanto en la arena legislativa como en la implementación de líneas de políticas dictadas por el gobierno.

En el caso de México nos basaremos en la propuesta de Cesar Cansino, para analizar las dimensiones de reclutamiento, clientelismo y elaboración-decisión de políticas, que nos indicaran la relación de Gobierno-partido con base en tres de las principales funciones que teóricamente cumplen los partidos políticos: reclutamiento, clientelismo y elaboración de políticas. En este análisis, gobierno y partido serán ubicados a lo largo de una continuidad de autonomía y dependencia en correspondencia al grado que muestran en cada una de estas funciones.

IV.4.-Reclutamiento de la clase política.

En cuanto al reclutamiento del personal administrativo y puesto de elección popular es necesario establecer en que medida el partido provee o no los principales medios de reclutamiento de la clase política dentro del poder ejecutivo, y qué nos dice sobre la relación entre Gobierno-Partido.

[173] **CASAR**, María Amparo. ([reim.3 [2]199]) . Ob. cit. p. 56.

La "clase política dentro del ejecutivo" es una categoría demasiado amplia, haremos mención de tres subcategorías o universos. La primera se refiere a los funcionarios públicos que ocupan puestos que van desde "directores generales" hasta presidente de la República. El segundo nivel se refiere a los altos funcionarios públicos, un subgrupo compuesto por los funcionarios en activo en alguno de los siguientes puestos: oficial mayor, subsecretario, secretario y presidente. Finalmente, el tercer universo incluye tan sólo a los secretarios de Estado. En primer caso, estamos hablando de aproximadamente mil funcionarios públicos, incluyendo a los sectores central y paraestatal de la administración pública. En el segundo y tercer subgrupos, el universo se compone de 283 y 63 servidores públicos, respectivamente.

Hablando del PRI, el universo aún más restringido. De acuerdo con la estructura geográfica formal que operó hasta la XIV Asamblea General de septiembre de 1990, y para propósitos específicos del análisis, consideraremos los primeros cuatro escalafones de su jerarquía; es decir, presidente, secretario general, oficial mayor y las principales secretarías que conforman el Comité Ejecutivo Nacional. En términos de su estructura formal, debemos mencionar que, por una parte, fue creado el Consejo Político, el cual incluye a la mayoría de los gobernadores y de los presidentes locales del partido y, por la otra, fue reducido el número de secretarías. [174]

Según la metodología, se sugiere acertadamente que para aproximarse a la cuestión del reclutamiento debemos de:

a).- descubrir la filiación partidista de los miembros de la clase política en la cual estamos interesados.

b).- descubrir las posiciones y la influencia que estos tuvieron en el partido antes de

[174] **CASAR**, María Amparo. ([reim.3 [2]199]) , p. 57.

asumir cargos público.

c).- descubrir quién está en el origen de la elección que llevó a esta persona del partido al gobierno.

El caso de México la tarea de descubrir la filiación partidista de los miembros de los subgrupos mencionados de la clase política en el ejecutivo no es tan sencilla como en otros países. La información sobre filiación partidista es escasa, y no muy confiable. La fuente de información más importante para esta tarea el *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano* que registra la información por funcionarios de su filiación o militancia dentro del partido, los datos del sexenio de Zedillo Ponde de León estan tomados de la información que proporciona la presidencia de la República en su pagina web. Si esto agregamos que cada vez que un candidato es elegido para la presidencia, él remueve personalmente al presidente del partido así como a los altos funcionarios, y asigna en su lugar a miembros de su círculo personal, los cuales más adelante podrán ocupar un cargo ya sea en el gabinete, el parlamento o los gobiernos estatales. Así, encontraremos que aquellos miembros del gabinete que ocuparon puestos en el partido justo antes de su nuevo nombramiento lo hicieron por un tiempo muy corto y que en la mayoría de los casos nunca fueron miembros del partido en ningún sentido. [175]

En cuanto al tema de quién está en el origen de la decisión que eleva a alguien del partido al gobierno o viceversa, invariablemente encontremos que el presidente o sus más cercanos colaboradores están detrás de la decisión. Jorge Carpizo, un renombrado especialista en derecho constitucional, explica con respecto al presidencialismo mexicano que siendo el presidente "el virtual líder del Partido Revolucionario Institucional", dispone de facultades

[175] . **CASAR,** María Amparo. ([reim.3 [2]199]) , Ob. cit.p. 58

metaconstitucionales. Entre estas facultades se encuentran las siguientes: la designación del presidente del PRI y la nominación del candidato presidencial, los gobernadores, los senadores, la mayoría de los diputados y la mayoría de los alcaldes. Dicho esto, los datos siguientes deben tomarse con reservas de los 1156 funcionarios públicos registrados en la segunda edición (1987) del *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*, que corresponden a la gestión de Miguel de la Madrid (1982-1988), 894 (77.3%) reconoce su filiación o su militancia dentro del PRI. El restante 262 (22.65%) no reportan filiación alguna, como se muestra en la siguiente gráfica. [176]

Gráfica 16

Registrados	1200
Filiación	894
No reportan filiación	262

En la gestión de Carlos Salinas de Gortari, la cual comenzó en diciembre de 1988, la misma fuente (edición de 1992), indica que de los 1162 funcionarios públicos registrados, 901

[176] . **CASAR,** Maria Amparo. ([reim.3 [2]199]) , p. 59

(77.5%) reconoció su filiación o militancia dentro del partido. El restante 261 (22.5%) no reportó filiación alguna, como se muestra en la siguiente gráfica. [177]

Gráfica 17

Registrados	1162
Filiación	901
No Filiación	261

En la gestión de Zedillo Ponce de León, la cual comenzó en diciembre de 1994, nos basaremos en la información proporcionada por la fuente de la presidencia de la República[178], que indica que de los 21 funcionarios públicos registrados en la página web, se distribuyen de la siguiente forma: 17 Secretarías de Estado, una Procuraduría General de la República, un Director General de Comunicación Social, un Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y un Jefe de Estado Mayor Presidencial, de los cuales 10 (47.6%) reconoció su filiación o militancia dentro del partido. El restante 11 (52.3 %) no reportó filiación alguna, como se muestra en la siguiente gráfica.

[177] . **CASAR,** María Amparo. ([reim.3 [2]199]) , p. 59-60.
[178] www.zedillo.presidencia de la república.mx

Gráfica 18

Filiación	10
No Filiación	11

De los 1156 funcionarios públicos registrados en la administración De la Madrid, 442 cuyo porcentaje es el 38.2 % afirman que en algún momento en sus carreras políticas ocuparon un puesto dentro del partido. En la administración de Salinas es algo mayor y suma 470 que es el 40.5% de los miembros registrados. De los 21 funcionarios públicos registrados en la administración Dr. Zedillo Ponce de León, 7 cuyo porcentaje es el 38.2 % afirman que en algún momento en sus carreras políticas ocuparon un puesto dentro del partido, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 19

SERVIDORES PUBLICOS CON PUESTOS EN EL PARTIDO

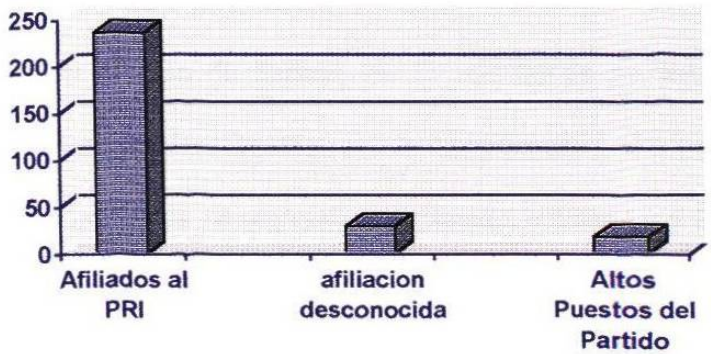
Los datos anteriormente representados pueden ser engañosos ya que se tiene que confiar en lo que los funcionarios públicos declaran sobre su filiación de ninguna manera deben probar su filiación por medio de credenciales u otro tipo de recursos, un puesto de partido puede resultar cualquier cosa, formar parte de la jerarquía burocrática hasta participar en una de las muchas comisiones constantemente creadas y disueltas por los lideres del partido, o ser un asesor temporal de los altos ejecutivos del PRI[179].

De los 283 funcionarios públicos registrados en 1982 y diciembre de 1992, 236 que son el 83% reconoce su filiación al partido, pero solo 18 que corresponden al 6.3% han ocupado un puesto relevante en la dirección del partido. De éstos nueve lo hicieron por un año o menos y usualmente lo hicieron mediante una coyuntura electoral. El resto ocupo dichos cargos por 2 años y medio en promedio. Como se muestra en la gráfica siguiente:[180]

[179] . **CASAR,** María Amparo. ([reim.3 [2]199]) , p. 60
[180] Ibid. p. 61

Gráfica 20

ALTOS PUESTOS DEL PARTIDO 1982-1992
(OFICIAL MAYOR, SECRETARIO Y SUBSECRETARIO)



De estos 283, 98 que corresponde al 34.6% estaban afiliados al PRI antes de incorporarse a la administración publica, 28 que es el 9.8% lo hicieron simultáneamente, y 66 que son 23.3% entraron primero ala administración publica y se afiliaron después al partido[181].

Cuadro 11

TIEMPO DE AFILIACIÓN AL PRI

(1982-1992)

Afiliación al PRI antes de entrar a la admón. publica	98	34.6%
Afiliación simultanea	28	9.8%
Afiliación al PRI después de entrar a la admón. Publica	66	23.4%
Fecha de afiliación desconocida	91	32.2%
Total	283	100%

El cuadro nos muestra que de los 63 miembros de este subgrupo 21 declararan haberse afiliado al partido antes de haber ocupado un puesto en la administración, 8 declararon en forma simultánea, 15 de se incorporaron a la administración pública antes de incorporarse

[181] . **CASAR**, María Amparo. ([reim.3 [2]199]) . Ob. cit. p. 62

al PRI, 16 no revelaron su fecha de filiación pero declararon pertenecer a él y 3 no tienen filiación política. En puestos de elección popular los datos son los siguientes: con De la Madrid, 11 de los 32 (34.3%) de los secretarios ocuparon un puesto de elección popular en algún momento. De ello, 3 justo antes de incorporarse al gabinete presidencial y después de haberlo hecho. En el caso de Salinas, de 31 secretarios de Estado, 14 (45%) ocuparon puestos de elección popular. De ellos, 10 lo hicieron antes del período y 4 después. En el caso de Ernesto Zedillo, de 18 secretarios de Estado, solamente 4 (22.2%) ocuparon puestos de elección popular en algún momento. [182]

Gráfica 21

Puestos de elección popular ocupados por Servidores de Estado.

Miguel de la Madrid	
No ocuparon puesto electoral	21
Ocuparon puesto electoral	11

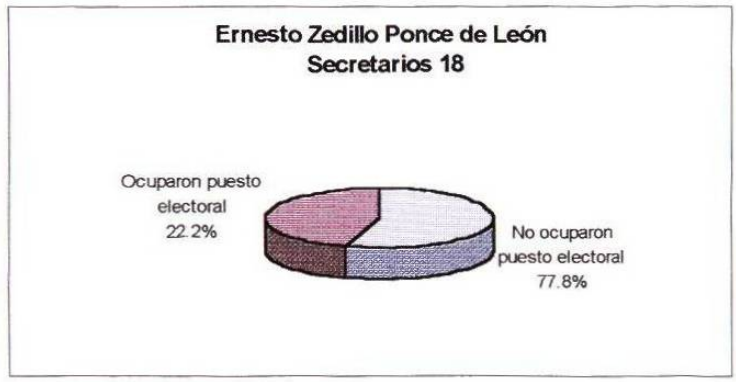
Gráfica 22

Carlos Salinas	
No ocuparon puesto electoral	17
Ocuparon puesto electoral	14

[182] **CASAR**, María Amparo. ([reim.3 [2]199]) . Ob. cit. p. 63-64

Gráfica 23

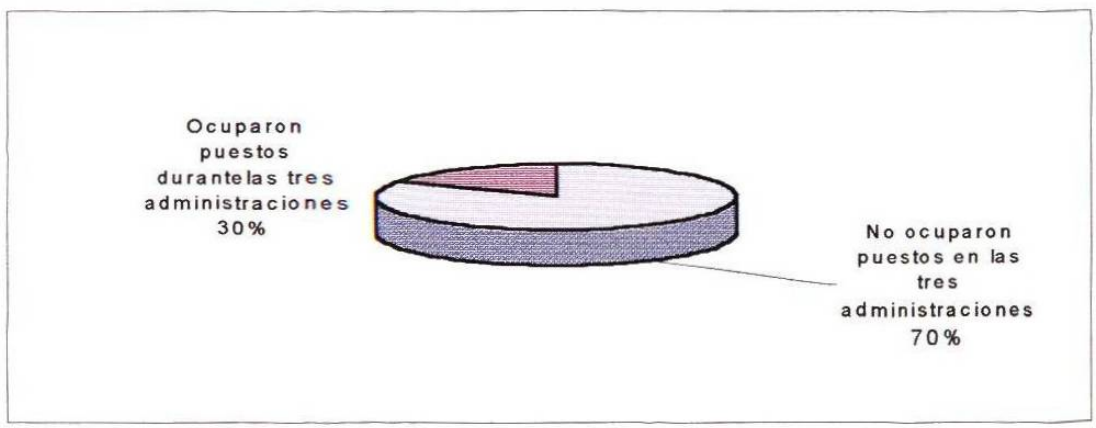
Ernesto Zedillo
No ocuparon puesto electoral 14
Ocuparon puesto electoral 4



Gráfica 24

Porcentaje de los secretarios ocupando puestos del partido (1982-1997).

No ocuparon puesto electoral 35
Ocuparon puesto electoral 15



Históricamente podemos identificar tres escenarios para el desarrollo de la carrera de los políticos y los funcionarios: la administración pública, electoral y la partidista.

Un estudio sobre los altos mandos del gabinete 126, entre 1946 y 1982 realizado por Hernández (1987), revela que el 58% había tenido una carrera administrativa, y 31% una carrera administrativa y electoral. En cuando lo establecido por Cotta, para evaluar el grado de partidismo del gobierno es el número de funcionarios públicos con una filiación partidista y la profundidad de sus carreras partidistas, el primer punto se ha analizado anteriormente conforme a los datos señalados en las gráficas número 20, 21 y 22, ahora pasaremos a la profundizar en términos de años de sus carreras partidistas[183]

Cuadro 12

AÑOS DE FIILIACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
1982-1992

AÑOS	Altos Servidores Público		Secretarios.	
15 o más	132	46.2%	34	54.0%
10-14	29	10.2%	5	8.0%
5-9	17	6.0%	4	6.3%
1-4	15	5.3%	1	1.6%
Fecha desconocida	44	15.6%	16	25.3%
Sin afiliación	32	11.4%	3	4.8%
Afiliación desconocida	15	5.3%	0	0%
Total	283	100%	63	100%

Como podemos observar en la cuadro el 46.2% de los altos servidores públicos tiene entre 15 años o más, y solo 5.3% tienen entre 1 y 4 años afiliación al partido, es importante mencionar que el 11.4% no están afiliados al partido. Observando la tabla podríamos darnos

[183] **HERNÁNDEZ**, R. (1987), "Los hombres del presidente De la Madrid", Foro Internacional, México, El Colegio de México, núm. 109, julio-septiembre. pp. 240-242

cuenta que se sigue un patrón de larga y profunda carrera partidista, sin embargo no debemos olvidar el Presidente tiene la facultad de asignar a los altos funcionarios del PRI.

Desde la administración de Miguel de la Madrid hasta el 1992, el PRI ha tenido 6 presidentes y 8 secretarios generales. En promedio los presidentes del PRI han ocupado su cargo por dos años, en donde la asignación ha sido realizada por el presidente de la República. Todos ellos, exceptuando a 4, han tenido carrera administrativa, es decir, un 71.4%. Finalmente, es importante subrayar que ambos, De la Madrid y Salinas, dominaron al partido desde el momento en que fueron nominados como candidatos. [184]

Cuando De la Madrid fue nombrado candidato a la presidencia por el PRI, sus colaboradores fueron trasladados a los diferentes puestos dentro del partido Manuel Bartlett fue nombrado secretario general y coordinador de la campaña, González Avelar, secretario de Prensa, Bernardo Sepúlveda, secretario de Asuntos Internacionales, Fernando Rojas secretario de Finanzas, Salinas de Gortari, director del IEPES y Adolfo Lugo, oficial mayor, todos excepto éste último que fue nombrado presidente del partido, fueron secretarios de Estado. Lo mismo puede constatarse de en el caso de Carlos Salinas de Gortari, que movió su equipo de la Secretaría de Programación y Presupuesto al PRI. Enseguida se presenta una tabla en donde se da una lista de presidentes y de secretarios generales del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, de 1981 a 1999. [185]

[184] **HERNÁNDEZ**, R. (1987), Ob.cit. p. 250.
[185] **Ibid.** p. 251.

Cuadro 13

Presidente y Secretarios del comité ejecutivo nacional del PRI
1981-1992

Presidentes	Carrera	Primeros Puestos	Puestos Siguientes
Lugo Verduzco 82-86	Administrativa	Oficial Mayor SPP. Oficial Mayor PRI	Gobernador
Vega Domínguez 86-88	Administrativa	Secretario General	Secretario
Colosio Murrieta 88-92	Electoral	Oficial Mayor PRI Diputado	Oficial Mayor PRI
Rodríguez Barrera 92.	Administrativa Electoral	Secretario General PRI.	
Borrego Estrada 92-93	Electoral	Gobernador.	Dir. IMSS
Fernando Ortíz Arana 93	Administrativa Electoral	Diputado Federal	Senador
Ignacio Pichardo P. 94	Administrativa Electoral	Secretario General	Congreso.
Ma. Angeles Moreno 94	Electoral	----------	Congreso
Santiago Oñate L. 95	Administrativa Electoral	Comisiones en PRI	Congreso
Humberto Roque 95	Electoral	Congreso	Congreso.
Mariano Palacios A. 97-99	Administrativa Electoral	Senador	Secretario del Trabajo.
José Antonio González F. 1° Abril al 30 Nov. 99	Administrativa Electoral	Diputado Federal	Secretario de Salud.
Dulce Ma. Sauri. Nov. 99	Electoral	Gobernadora	Congreso.
Secretarios			
Barlett Diaz 81-82	Administrativa	Coordinador de Campaña de Srio. Adjunto	Secretario
Vargas Saldaña 82-83	Electoral	Congreso	----------
Luna Kan 83-84	Electoral Congreso	----------	----------
Cue de Duarte 84-87	Administrativa Electoral	Congreso	Magistrado
Hugo Gil 87-88	Administrativa	Director General	Congreso
Camacho Solis 88-	Administrativa	Secretario	Jefe de D.F.
Rodríguez Herrera 88-93	Administrativa Electoral.	Secretario	Presidente del PRI
Paredes Rangel 92-93	Administrativa Electoral	Sub-secretario Gobernador	Sub-secretario Embajador.
José L. Lamadrid 93	Administrativa Electoral	Secretario General	
José Fco. Ruíz. Massieu. 94	Electoral	Gobernador	----------
Pedro Joaquín Coldwel 3 Dic. 94	Administrativa Electoral	Congreso	----------
Juan S. Millán 97-95	Electoral	Congreso	Presidente del PRI
Socorro Díaz 10 Sep. 97	Administrativa Electoral	----------	Congreso
Carlos Rojas 11 Sep. 97	Administrativa Electoral	----------	Congreso
Dulce Ma. Sauri 1 Abril 99	Electoral	Gobernadora	Presidenta del PRI-
Esteban Moctezuma B. 30 Nov. 99	Administrativa Electoral	Secretario General Adjunto.	Dir. Promoción Social TV Azteca

Fuente: HERNÁNDEZ , R. (1992), "La división de la élite política mexicana", en Bazderesch, C., et. Al (eds) México: auge, crisis y ajuste, México, El trimestre Económico, FC E.

El patrón que observamos en la tabla contrasta con el patrón histórico según el cual los puestos del partido eran reservados a los hombres que habían desarrollado sus carreras políticas principalmente en el terreno partidista. De esta forma Hernández señala que de los 34 políticos que desempeñaron el puesto de presidente o secretario general del partido, 26 desarrollaron sus carreras en el ámbito electoral y en el escenario partidista mientras que solamente 7 tuvieron exclusiva o predominantemente carreras administrativas.

Un patrón muy similar sé observar en el subgrupo de gobernadores en México de los 31 Gobernadores los cuales deben ser nombrados formalmente por los partidos políticos. Hasta la administración de Salinas, el PRI controló la totalidad de las gubernaturas y su proceso de nominación siempre ha estado dominado centralmente por el gran elector el presidente de la República, donde le PRI juega un papel de subordinación en lo que corresponde a la selección de los candidatos a gobernador.

IV.4.I.- Los candidatos a gobernadores.

La selección de candidaturas gubernamentales de siete estados en donde se realizaron elecciones en 1991, los candidatos tenían en su gran mayoría fuertes lazos con los altos funcionarios de la administración pública federal o por favores políticos que éstos hayan brindado a los mismos funcionarios.[186]

[186] www.proceso.com.núm. 758 y 762, mayo-junio de 1991, pp.12-17 y 14-17.

Cuadro 14

Sonora	M. Fabio Beltrones	Subsecretario Interior
Nuevo León	Sócrates Rizo	Director General Programación y Presupuesto
San Luis Potosí	Fausto Zapata	Delegado del DDF.
Campeche	Salomón Azar	Delegado Regional de la SPP.
Guanajuato	Ramón Aguirre	Director de la lotería Nacional.
Colima	Carlos de la Madrid	Presidente Municipal.
Querétaro	Enrique Burgos	Senador.

En los años que van de 1982 a 1992 las administraciones de la Madrid y de Salinas, México ha tenido 103 gobernadores; 25 han ocupado un puesto importante dentro del ejecutivo federal en el período anterior a su nominación como gobernadores, 2 ocuparon un puesto en el PRI como presidente del Comité Ejecutivo Nacional y secretario general, y 40 fueron miembros del Congreso en la bancada del PRI. Todos ellos mantenían lazos muy estrechos con el ejecutivo federal, por lo que le deben al presidente su nominación o su candidatura (facultades metaconstitucionales del presidente). Asimismo 8 gobernadores se integraron a la administración pública en altos niveles al dejar la gubernatura, otros 6 lo hicieron a un nivel más bajo (director general) y 2 ocuparon puestos importantes dentro del partido (presidente y secretarios), de estos 16, sólo uno pudo concluir su período constitucional como gobernador. Se puede decir observando los datos anteriores que para ser miembro del gabinete o para obtener un nombramiento para cualquier otro alto cargo político-administrativo, la filiación partidista y la militancia no son condiciones necesarias sólo requerimientos curricula.[187]

[187] Cfr. **HEREDIA**, b. (1992), "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience", México, Departamento de Estudios Internacionales del ITAM, septiembre. Pp.

La distribución de los miembros del gabinete pertenece al presidente de la República, el éxito de las carreras políticas a nivel se secretarías de Estado depende mucho más de haber hecho una buena apuesta es decir estar en el momento indicado en el lugar indicado, contar con las amistades adecuadas o con los lazos familiares correctos, además de lealtades y de una preparación académica, junto con un buen desempeño en los puestos previos.

Lo anterior significa que el partido político no desempeña un papel determinante dentro de los procesos políticos y electorales, es sólo una maquinaria electoral.

IV.4.2.- Elaboración de políticas públicas.

En cuanto a la elaboración de la política pública Cotta propone dos situaciones en relación al papeles de los partidos y los gobiernos en los procesos de toma de decisiones: a).- El modelo de partido gobernante establece que los partidos poseen una agenda política detallada y completa, la cual ha sido expresada previamente en el manifiesto electoral y aprobada más adelante por los votantes. Esta agenda se traducirá en los programas de gobierno y el gobierno que reciba la legitimidad democrática por parte de los partidos políticos sostenedores tendrá que ponerlo en práctica.

b).- El modelo de dominación gubernamental y establece que el centro real de la toma de decisiones es el gobierno porque sólo éste dispone de los recursos necesarios para elaborar las políticas y también porque el gobierno ocupa una posición central entre los grupos de interés, la administración pública, la representación democrática, etc.

En el sistema político mexicano, el proceso de toma de decisiones se encuentra centralizado y dominado por la burocracia estatal, en México se da una clara dominación burocrática estatal. [188]

[188] Cfr. **COTTA,** M. (1991), "Varieties of party government in coalitional Situations". Siena, documento inédito. p.10