

El Presidente de la República: Poderes y Privilegios (Autor: Jacinto Faya Viesca)

Sergio Mancilla Zayas

Coordinador Editorial del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Este libro de fácil lectura e interesante contenido induce al lector al análisis de la institución presidencial, ya que aborda el tema no sólo desde una óptica jurídica, sino también desde un perfil sociológico e histórico que enriquece el legado de los estudios formulados.

Es una publicación versátil y amena que puede ser consultada lo mismo por estudiantes universitarios que por un investigador o algún catedrático versado en el tema.

La publicación analiza a detalle el Sistema Presidencial mexicano, lo que la convierte en un libro básico de consulta para los estudiosos del mismo, especialmente para aquellos que se han dedicado al análisis del presidencialismo en nuestro país.

Jacinto Faya Viesca, su autor, es un destacado académico mexicano que ha publicado diversos libros relacionados con el derecho y la política mexicana. Entre sus publicaciones recientes destacan: *El Federalismo Mexicano* (Porrúa 1998); *Teoría Constitucional* (Porrúa 2002); *Propuesta Federalista para la Convención Nacional Hacendaria 2004* (Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C.) y su última obra, motivo de esta reseña, *El Presidente de la República: Poderes y Privilegios* (Porrúa 2004).

Faya imprime un estilo intensamente descriptivo de anécdotas y de gran profundidad jurídica, política, sociológica e histórica de los acontecimientos nacionales e internacionales del ejercicio del poder en los regímenes presidencialistas. Sus observaciones, cuestionamientos y la interpretación que hace de pasajes históricos a lo largo del libro, exhiben a

un autor de juicio equilibrado, derivado de una formación construida en el binomio de la investigación académica y la praxis del servicio público,¹²³ que incita al lector a la reflexión.

Los cinco capítulos del libro narran la relevancia de la investidura presidencial en el desarrollo de la historia moderna de México, constituyéndose como el gran protagonista, el eje neurálgico del sistema político y la figura más importante en la política nacional, por asumir facultades estratégicas de gran relevancia para la Nación mexicana, otorgadas por la Constitución, en materia de economía, guerra, política exterior, fuerzas armadas, Administración Pública, entre muchas más.

Jacinto Faya describe cómo el Presidente de la República asume otros poderes independientes de los constitucionales: «...al Presidente se le contempla como el líder moral de la Nación, de él se espera el establecimiento del orden público, el respeto de las instituciones del Estado, y la claridad y firmeza en las políticas nacionales.»

Crítica a los tratadistas mexicanos que indebidamente utilizaron el término metaconstitucionales para pronunciarse en contra de una institución presidencial fuerte: «...Jamás pudieron explicar cuáles eran esas facultades metaconstitucionales, y menos pudieron argumentar por qué eran tan dañinas. La realidad es que quienes se han pronunciado en contra de una institución presidencial fuerte, no han comprendido que la institución del Presidente, independientemente de su naturaleza constitucional, tiene tres dimensiones que sólo son comprensibles a la luz de la historia y de la filosofía política: primera, que la institución del Presidente solamente es comprensible cuando se le concibe como al Jefe de Estado de su país; segunda, que el Presidente, en su fuerza natural, sólo se justifica cuando, actúa desde un poderoso liderazgo democrático, pues su investidura le viene de un Estado constitucional democrático; y tercera, que su actuación como Presidente siempre tiene que estar sustentada en un estricto sentido histórico. Sentido histórico que sólo le será dictado por las condiciones sociales y económicas imperantes, y que en la actualidad, este sentido histórico no puede ser otro más que aquel que oriente a la institución presidencial a actuar para corregir las graves desigualdades económicas; actuación presidencial cuya misión histórica consistirá en una entrega total a favor de la justicia social.»

¹²³ Jacinto Faya Viesca: *Vicepresidente del Instituto Nacional de Administración Pública (1981-1983)*, *Vocal Ejecutivo del Centro de Estudios Municipales del Estado de Coahuila (1983-1988)*, *Presidente del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Coahuila (1990-1994)*, *Consejero Propietario de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila (2001)*, *Consejero Electoral Propietario del Instituto Electoral y de participación Ciudadana del Estado de Coahuila (2002 a la fecha)*.

El libro relata las consecuencias que podrían suceder en lo económico, político y social del acertado o mal desempeño del ejercicio del poder del Presidente; reconoce que el poder que detenta el Presidente va más allá de aquél que como titular del Ejecutivo ostenta. Asume que es mucho más que el Jefe de uno de los tres Poderes: «Es el Jefe del Estado mexicano, es el Presidente de la República. Es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, es, además, el representante de México ante los países del mundo, y el pueblo le exige que sea el líder de la Nación y su caudillo democrático.»

Jacinto Faya polemiza al afirmar que los estudiosos de la institución de la presidencia mexicana pretenden erróneamente que el Presidente actúe únicamente dentro de los estrechos márgenes de la Constitución Política. Es firme en su convicción de señalar que la Constitución no es suficiente para la conducción política que realiza el Presidente, ya que, los complejos y crecientes problemas nacionales e internacionales le imponen actuar con base en la Constitución, pero no limitado a ella, pues su investidura le exige desplegar su actividad con visión de estadista, lo que implica que debe de actuar con un compromiso que va más allá de la Constitución. Señala que el compromiso del Presidente es garantizar la vigencia de las conquistas históricas: «Su Lealtad es con la patria, con la ética pública y con las libertades, a fin de poder construir y mantener una sociedad democrática abierta, una sociedad democrática en la libertad y un pleno Estado social y democrático de Derecho.

«El Presidente de México [...] es el Jefe de Estado que debe luchar permanentemente por la fortaleza de la República.»

En el **Capítulo I** denominado *Poderes y Privilegios del Presidente de la República*, nos relata los orígenes del presidencialismo mexicano, su concepto constitucional. Describe cómo la influencia norteamericana a través de la Constitución de Filadelfia de 1787, incide en que nuestro país adoptara el sistema federal estadounidense y su forma republicana presidencial, asentando su esencia doctrinal en la Constitución mexicana de 1824 e, inclusive, en la Constitución Centralista de 1836. Por otro lado, afirma que existe una falta de contrapeso del Congreso mexicano ante el Presidente de la República, ejemplificando el caso con las tropas y recursos que se han empleado en los últimos años en Chiapas, a discreción del Presidente, sin el más mínimo contrapeso del Congreso Federal; señala que el fenómeno del crecimiento de los privilegios a favor del Ejecutivo es mundial y, que si no se reconoce estos signos político y constitucional propios de este tiempo,

muy poco se podrá hacer para fortalecer a los Poderes Legislativo y Judicial.

Fortaleciendo la tesis de Jacinto Faya sobre la falta de contrapesos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se hace oportuno traer a cuenta una referencia histórica de la crisis de entendimiento entre ambos Poderes expuesta por otro jurista destacado, el Dr. Diego Valadés,¹²⁴ quien relata que el Congreso de 1856-1857 consideraba que una de las formas para debilitar al Poder Legislativo consistía en dividirlo, por lo cual acentuó la inconveniencia de la tesis que afirmaba que para que existiera un Legislativo fuerte debería existir un bicameralismo, proscribiendo así al Senado y no volviéndose a reinstaurar sino hasta en 1874. Los legisladores de entonces consideraban que el debilitamiento del legislativo procedía de la dicotomía de las ramas que lo ejercían y que al entregarse el poder a una sola Cámara permitiría un mejor balance entre ambos Poderes.

Actualmente, la relación entre los dos Poderes se plantea en otros términos: ya no es simplemente el tipo de relación sino la función política misma.

El Poder Legislativo se tiene que ver no únicamente como el poder que corresponde a su denominación clásica, sino como el órgano de poder que, entre otras funciones, tiene las de legislar, pero la más importante se traduce en ser escenario del debate político, en ser el foro plural democrático que caracteriza al Estado dentro del cual el Congreso actúa, donde se forman los cuadros políticos del propio Congreso, pero también del Ejecutivo, el centro de representación de los diversos intereses que existen y actúan en una sociedad y en la comunidad política.

Otros temas que trata este Capítulo son: Diferencia entre Legitimidad Política y la Legitimidad Constitucional y su Aplicación al Caso de México; El Presidente en su Calidad de Jefe del Estado Mexicano; La Necesidad de que México Cuente con un Presidente Fuerte.

Las Causas del Predominio del Ejecutivo, su hegemonía sobre el Legislativo y el Judicial, tanto en los sistemas presidenciales como en los de gabinete, es el tema que aborda el autor en el **Capítulo II**, aseverando que para entender la fuerza del Ejecutivo hay que estudiar sus causas constitucionales y extraconstitucionales.

¹²⁴Valadés Diego. *El Control Interorgánico entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de México*. Págs. 245,246. "El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones)", Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 116 Primera edición, 1988.

De las causas extraconstitucionales afirma que dependen más del modelo de cada país, de sus circunstancias políticas y económicas, destacando entre ellas:

- *Las guerras civiles:* Durante todo el proceso de éstas, el Ejecutivo se constituye como la fuerza dominante.
- *El efecto de las guerras extranjeras cuando un país no ha estado involucrado en ellas:* Países que resienten los efectos de la guerra de otros y, por lo tanto, los Ejecutivos de esas naciones adoptan facultades excepcionales para hacer frente a sus problemas económicos.
- *Los compromisos internacionales entre varias naciones:* La acción de establecer compromisos con otras naciones robustece la figura del ejecutivo, tal y como sucede con los países miembros de la Unión Europea donde sus jefes de Estado acuerdan compromiso de grandes magnitudes que transforman el desarrollo de sus respectivas naciones, para lograr estos acuerdos al exterior tienen que consensar al interior de sus naciones con partidos políticos, empresarios, sindicatos y demás grupos de interés, que los convierten en el centro de atención de la vida nacional.

En este Capítulo encontramos una interesante descripción del poder creciente de la burocracia y cómo su acción mengua la participación de los Parlamentos en los temas trascendentales como es el gasto público. Se afirma que la capacidad de operación que tiene la burocracia deja prácticamente rezagada la participación del Legislativo: «Cuando el anonimato y el sigilo son la realidad de la legislación material, la burocracia se convierte en el verdadero y real poder, quedándole sólo a los legisladores una actividad de protesta, de inconformidad, de apoyo o de crítica a los proyectos de los presidentes o primeros Ministros, pero no más...»

El criterio que desarrolla Faya encuentra fuertes coincidencias con las de Diego Valadés¹²⁵ respecto a la preponderancia del Ejecutivo frente al Legislativo. Valadés afirma, en concordancia con la visión de Faya, que la parte más vulnerable de la acción del Congreso mexicano y en el mundo reside precisamente en el ejercicio de la función legislativa, debido a que las exigencias técnicas y los aparatos de apoyo administrativos han hecho que se vaya transfiriendo progresivamente la función de la elaboración de proyectos normativos hacia el Ejecutivo, dejando al Legislativo una función que algunos

¹²⁵ *Idem.* Págs. 246 y 247.

califican de meramente ratificante. La razón de esto tiene que ver con que la especialización de las materias dan lugar a que sea el Ejecutivo el que, por contar con especialistas, formule el mayor número de iniciativas; sin embargo, corresponde al Congreso establecer que las iniciativas del Ejecutivo se ajusten a los términos de la Constitución. En este tenor, es importante señalar que es frecuente que se produzcan intensos procesos de negociación política entre el Ejecutivo y los legisladores, y de los factores de poder, para que luego en el Parlamento se produzcan nuevos ajustes por la deliberación de triple nivel que se produce allí: la primera entre los grupos parlamentarios, la segunda entre los integrantes de las Comisiones, y la tercera en el Pleno mismo.

Algunos otros temas que aborda el Capítulo versan sobre La Capacidad de los Presidentes para Anticiparse a los Conflictos; La Carga Ideológica que Plasman en el Ejercicio del Poder; El Mesianismo como Perversión en los Presidentes y Primeros Ministros, entre otros.

Continuando con el análisis de la falta de contrapeso del Presidente de la República, el **Capítulo III** titulado *¿Decadencia del Legislativo?* examina el declive del Poder Legislativo y, como el mismo autor señala, «...la desmesurada importancia que los Ejecutivos han venido adquiriendo a partir de la Segunda Guerra Mundial», principalmente en los países occidentales.

Citando al constitucionalista inglés K.C. Wheare, Jacinto Faya se pregunta, refiriéndose al Poder Legislativo, «¿se trata de una disminución de poder o de una disminución de eficacia?» Y nos indica que ambas cosas no van necesariamente juntas. Aunado a lo anterior, y para una mejor comprensión de este hecho, sugiere que verifiquemos si el Legislativo, a los ojos del público, ha aumentado o disminuido en importancia, y si ha aumentado o disminuido la estima que el público tiene de él; para dimensionar lo anterior, pone algunos ejemplos: «Las políticas económicas implementadas por Franklin D. Roosevelt para hacer frente a la gran depresión, necesitaron del apoyo del Congreso Federal. Aquí la intervención del Congreso fue decisiva, por lo que hubo un real incremento en la importancia del Congreso. Su poder aumentó, aunque la estima del público se volcó hacia Roosevelt, a quien vieron como el gran salvador de la Nación.

«En el sexenio de Zedillo, cuando se incrementó el IVA de un 10% a un 15%, no hay duda de que el Congreso fue altamente eficaz, pues se logró el propósito recaudatorio de la iniciativa presidencial. En cambio, el Congreso

sufrió uno de los golpes más fuertes respecto a la estima del pueblo mexicano. La estima hacia el Congreso quedó por los suelos.

«Cuando el Senado le negó al Presidente Fox la autorización para viajar a varios países, esta Cámara, ante el pueblo, aumentó su importancia, pero no su estima, así como tampoco probó su grado de eficacia.»

Un tema que merece una aguda revisión, y donde el autor pone énfasis importante a efecto de entender la disminución de la fuerza del Legislativo en México, es la que se refiere a la actitud de protagonismo desmesurado que los Presidentes de los partidos políticos adoptan en escenarios que les corresponderían a los propios legisladores. En este sentido, son los partidos políticos corresponsables de la disminución de poder, importancia, eficacia y estima del Congreso:

«Prácticamente todas las declaraciones políticas de importancia nacional son manifestadas a los medios de comunicación nacional por los Presidentes de los partidos; aun los que tienen que ver con las funciones propias de los Diputados Federales y Senadores de la República. Esta práctica, muy común en México, y muy escasa en otros países, resta importancia a los Diputados y Senadores.»

También describe cómo se ha acrecentado en México el poder real de los Presidentes de los partidos políticos en detrimento de las fracciones legislativas en el Congreso; así mismo, comenta que el Presidente de la República coadyuva en esta disfunción política al negociar los acuerdos de importancia con los Presidentes de los partidos políticos de oposición y no con sus Grupos Parlamentarios.

En países como EUA, Francia, Inglaterra, Alemania, entre muchos otros más, son sus parlamentarios los que dan a sus respectivas naciones las grandes declaraciones políticas. De continuar en México con estas prácticas, el poder disminuido de los legisladores se vaciará frente al público, pues no tendrán nada interesante que decir. Argumenta que los Presidentes de los partidos deben de fortalecer a sus legisladores, haciéndolos atractivos ante el público y, con ello, fortalecerán a sus propios partidos, de lo contrario sólo se fortalecerá a las estructuras partidarias preparando el camino a una partidocracia.

El Capítulo también aborda temas relevantes como: Los Factores

Reales de Poder en México y el Debilitamiento del Congreso Federal; El Presidencialismo Partidocrático, y la Pérdida de Poder, Eficacia, Importancia y Estima del Congreso en México; Enorme Importancia de la Prensa, Radio y Televisión en las Tareas de los Legisladores y los Parlamentarios, entre otros.

El **Capítulo IV** prosigue con la descripción, ahora desde los orígenes de *La Irresistible Fuerza de los Presidentes y de los Primeros Ministros*. Bajo un análisis sociológico se afirma que es el «liderazgo» la causa del enorme poder de los Presidentes y Primeros Ministros. Afirma que: «Los seres humanos tenemos la tendencia y la necesidad natural de ser protegidos por otras personas.

«Nuestra necesidad de alimentarnos, resguardarnos de la intemperie, educarnos, procrear, trabajar, etcétera, nos mantiene en una permanente dependencia de los demás durante toda nuestra vida.»

Partiendo de la naturaleza humana que se encuentra en constante búsqueda de protección, se desprende la paradoja que maneja el autor, causal de la inmensa fuerza de los Presidentes y Primeros Ministros: «...todos la critican y temen, pero en tiempos difíciles, todos acuden a ella y desean que esa fuerza se incremente.

Y esto sucede no solamente por parte de los partidarios de los ejecutivos, sino de cualquier grupo social que se sienta amenazado por fuerzas distintas a los Ejecutivos.»

La fuerza que tienen los Ejecutivos, nos dice, tiene su origen en la propia condición humana y en el éxito de su supervivencia; señala que a partir de 1787, con la Constitución norteamericana, el perfil de los Ejecutivos se ha constitucionalizado, pero su fuerza en esencia no ha cambiado en absoluto: «Los seres humanos temen y critican al presidente o primer Ministro, pero siempre lo prefieren, pues no confían en las decisiones tomadas por cuerpos colegiados; al menos en cuanto a la conducción de una Nación (aceptan y fortalecen a los parlamentos, pero no estarían dispuestos a que su Nación fuera gobernada por ellos).»

Afirma que el pueblo cree ciegamente en los grandes líderes y piensan que solamente a ellos se les debe todo, sin ponerse a pensar en las circunstancias y en los colaboradores con que contaron. En el texto presenta ejemplos de grandes estadistas como Churchill, Franklin D. Roosevelt, Stalin; del caso

mexicano a Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, entre otros.

Para enunciar las cualidades de los grandes Jefes de Estado, señala que se tiene que tomar en cuenta que todo liderazgo se ejerce en un tiempo determinado, en un país determinado y bajo unas circunstancias muy concretas y cómo los países, los tiempos y las circunstancias son muy diferentes; es por ello que no es posible afirmar que un modelo determinado de Jefe de Estado sea el ideal para cualquier país, cualquier tiempo y cualquiera que fuera las circunstancias.

En el apartado referente a «Las cualidades personales de los grandes líderes y su país, tiempo y circunstancias», el autor deja a la imaginación del lector, en un juego de creatividad, la hipótesis de la participación de algunos de los grandes estadistas en el contexto actual: «Qué difícil dejar de pensar que Napoleón sería hoy en día uno de los constructores del mundo.»

«¿Por qué no pensar en Cárdenas en un mundo globalizado, en donde es indispensable fortalecer a las clases más desprotegidas y no permitir el progresivo desmantelamiento del patrimonio nacional en esa ola incontenible de privatizaciones?»

Otros subtítulos dentro del Capítulo son: Las Distintas Formas de Ejercer el Poder; El Moderno Estado Constitucional Altera Radicalmente la Manera de Ejercer el Poder por Parte de los Jefes de Estado; Los Jefes de Estado son Prisioneros de su Carácter, de su Tiempo y de sus Circunstancias; La Importancia de la Inteligencia en los Grandes Líderes; La Creatividad, Cualidad Básica de Todo Gran Gobernante; La Capacidad de los Grandes Líderes para Generar Emociones Profundas en las Multitudes.

Finalmente, en el **Capítulo V** denominado *La fuente de los poderes implícitos del Presidente de la República en México*, el autor defiende con vastos argumentos aquellos poderes implícitos que el Presidente de la República debe ejercer; señala que obligar al Presidente a acatar un listado de competencias constitucionales es una cuestión irreal e imposible, apuntando que una actuación poderosa del Presidente no necesariamente tiene que estar prevista en la Constitución de una manera detallada. Critica a los constitucionalistas que piensan que el Presidente debe actuar solamente en aquello que de manera expresa esta contenido en la Carta Magna: «Querer ceñir al Presidente a un listado de facultades constitucionales es imposible, pues ante las innumerables

actuaciones en que el Presidente interviene, y que no están previstas en la Constitución, simplemente tendría que dejar de actuar, paralizando al Presidente, y en muchísimos casos a la Nación.»

El principal fundamento con el que Faya se basa para frenar las críticas de quienes quieren encontrar en la Constitución la justificación última del Presidente en el goce y actuación de sus facultades, es el análisis que desarrolla del Artículo 87 constitucional.

Refiriéndose al citado Artículo: «En primer término, el Presidente protesta guardar y hacer guardar la Constitución. No es el Presidente el que por sí mismo afirma que desea ‘guardar y hacer guardar la Constitución’, sino es la Constitución la que obliga al Presidente a expresar formal y materialmente ante el Congreso de la Unión esta protesta. La Constitución le impone al Presidente la protesta [...] Y esta promesa de ‘guardar y hacer guardar la Constitución’ consiste en conservar y en custodiar la Constitución.»

Afirma que: «Guardar y hacer guardar la Constitución es la obligación fundamental entre todas, que la Constitución le impone al Presidente. Pero a la vez, siendo ésta la obligación fundamental que la Constitución le impone, es también la más poderosa atribución de todas las que le concede ya que supone actuar en todos aquellos campos que le permita conservar y custodiar la Constitución.

«Sería absolutamente anticonstitucional, irreal, ilógico y en cierta medida imposible que, por una parte, la Constitución le impusiera al Presidente esta enorme obligación, y por otra parte, no le permitiera llevar a cabo todas aquellas acciones encomendadas a su conservación y custodia.»

La idea que defiende, se refiere a que debido a que la Constitución le impone al Presidente de manera genérica (enumerarlas sería limitarlo) la enorme obligación de salvaguardar la Ley suprema, tiene que actuar sin límite en consecuencia. para lograr esta obligación.

«Las obligaciones impuestas por el artículo 87 son la fuente de los poderes implícitos del Presidente de la República. No podría cumplir con esas obligaciones sin los correspondientes poderes para su cumplimiento. Las obligaciones impuestas son genéricas por su gran complejidad, por lo que los poderes tienen que ser también genéricos, y solamente la naturaleza

de poderes implícitos puede posibilitar el cumplimiento de la protesta por parte del Presidente.»

Para concluir, Jacinto Faya Viesca realiza una fuerte crítica a la actuación presidencial, poniendo énfasis a la informalidad que ha impuesto en el ejercicio de gobierno; así mismo, le reconoce virtudes y capacidades que podrían llevarlo a retomar el rumbo en la última fase de su gobierno.