

13  
2 ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**CAMPUS ARAGÓN**

**“ANÁLISIS JURÍDICO DEL PRESIDENCIALISMO  
MEXICANO Y EL EXCESO DE FACULTADES  
CONSAGRADAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL PRESIDENTE  
DE LA REPÚBLICA”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**MARIA ELENA FLORES GARCIA**

**ASESOR:**

**LIC. JORGE ALEJANDRO CRUZ LOPEZ**

**MÉXICO**

**1999**

264921

1999



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

1

A mis Padres:

SERGIO FLORES JIMENEZ y VIRGINIA GARCIA DE FLORES,  
Ya que con su cariño y apoyo impulsaron el deseo en  
mi de llegar a la meta.

"Gracias Papá y Mâma"

A mis Hermanas:  
Aidee Flores García y  
Gloria María Flores García

A toda mi Familia.

Es difícil que en escasas  
líneas, exprese mi profundo  
Agradecimiento a mi querido  
Maestro y Asesor de Tesis:  
Lic. Jorge Alejandro Cruz López  
Le dedico con cariño y  
admiración el presente trabajo  
agradeciéndole su valiosa  
asesoría y los conocimientos  
transmitidos a lo largo de la Carrera.

A Irma Flores Jiménez. (+)

Con todo mi amor, para la persona que  
de alguna forma contribuyo a la realización  
de este sueño que hoy se vuelve realidad.

Con gran afecto a todos mis maestros  
y profundo agradecimiento, por los  
conocimientos transmitidos.

A mi Escuela E.N.E.P. Aragón  
De quien pienso ser un digno  
egresado y poner muy en alto  
su nombre.

A DIOS:

Por permitirme que en mi corazón

Nazca una luz de esperanza y alegría

Y poder ofrecer mi vida para colaborar

En tu creación.

“ . . . El compromiso mayor que adquirimos  
al nacer, es hacer de nuestra vida una  
extraordinaria y magistral, una autentica  
obra maestra con sentido y visión que justifique  
nuestro existir. . . ”

La Universidad es diversidad y radical unidad. No hay paradoja: es el hecho natural, el producto genuino, su título más auténtico y característico. Un solo ímpetu, un aula comun, un prestigio, un proyecto redentor. Todos los idiomas del pensamiento, en un vasto recinto de hombres libres, justos y fraternos, guiados por amor a la patria y a la verdad. Tal ha sido, es y será el ideal de los exalumnos de la Universidad.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS DEL PRESIDENCIALISMO

1.- Antecedentes Históricos en:

a) Roma.....	18
b) España.....	28
c) América Latina y Otros.....	29

2.- Antecedentes Históricos en el Período Precolonial y Colonial.....	34
---	----

3.- Antecedentes históricos en las Constituciones de:

a) Constitución de 1824.....	40
b) Las Siete Leyes de 1836.....	43
c) Bases Orgánicas de 1843.....	46
d) Constitución de 1857.....	48

4.- Fuentes del Sistema Presidencial

a) Sistema Monárquico Ingles..... 49

b) Constitución de los Estados Unidos de América de 1857.. 51

CAPITULO 11

GENERALIDADES DEL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO

1.- Concepto de Gobierno..... 56

2.- La Forma de Gobierno en:

a) La Edad Antigua..... 59

b) Edad Media..... 62

c) Edad Moderna..... 65

d) Epoca Contemporánea..... 69

3.- Estructura del Gobierno Mexicano

a) La Junta Gubernativa..... 75

b) El Acta de Independencia..... 79

c) El Reglamento Provisional.....	80
d) Acta Constitutiva de la Federación.....	83

4.- La División de Poderes

a) Teoría sobre la División de poderes.....	85
b) La División de Poderes en México.....	94
c) Hacia un Equilibrio de Poderes para lograr una verdadera democracia.....	110

5.- El Presidencialismo como forma de Gobierno..... 113

6.- Características del Presidencialismo..... 124

7.- Preceptos Constitucionales que fundamentan el  
Presidencialismo Mexicano..... 134

**CAPITULO 111**

**ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO**

1.- El Ejecutivo unitario.....	144
--------------------------------	-----

2.- Requisitos para ser Presidente.....	154
3.- Clases de Presidente.....	159
a) Presidente Interino.....	163
b) Presidente Substituto.....	163
c) Presidente Provisional.....	164
4.- La Elección Directa.....	164
5.- Período Presidencial, Procedimiento de Sustitución y Principio de No Reelección.....	167
6.- El Gabinete Presidencial y oficina del Presidente....	176
7.- Factores de Poder que contribuyen al fortalecimiento del Poder Ejecutivo.....	180
8.- Relación del Presidente de la República con el Partido al que pertenece.....	187

#### CAPITULO IV

#### FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE POSEE EL PODER EJECUTIVO

#### FEDERAL

1.- Facultades en Materia Legislativa.....195

a) Iniciativa de Ley.....196

b) Facultad de Veto.....200

c) Facultad de Publicación.....208

d) La Ejecución.....211

e) Casos en que puede legislar.....213

f) Relación del Poder Legislativo con el Ejecutivo.....216

g) Alcance de las Leyes emitidas por el Ejecutivo.....220

h) Facultad Reglamentaria.....222

i) Facultades Extraordinarias.....233

2.- Facultades en Materia Ejecutiva.

a) Facultad Constitucional de Nombramiento.....238

b) Declaración y conducción de la Guerra.....242

c) Facultad de Preservación de la Seguridad Interior.....247

d) Facultad en Materia de Relaciones Exteriores.....248

3.- Facultades de Tipo Económico y Hacendario

a) Intervención del Poder Ejecutivo en el Proceso Económico.....251

b) Política Monetaria.....254

c) Empréstitos.....256

d) Inversión Pública.....	257
e) Ley de Ingresos.....	258
f) ley de Egresos.....	261
g) Cuenta Pública.....	264

4.- Facultades en Materia Judicial

a) Ejercicio de la Acción Penal.....	266
b) Facultad Jurisdiccional.....	270
c) Facultad en Materia Económica.....	274
d) Facultad en Materia Electoral.....	276
e) Facultad de Indulto y Amnistía.....	277

**CAPITULO V**

**FACULTADES QUE SE CONSIDERAN DEBAN SER OMITIDAS EN LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL  
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.**

1.- Facultad Constitucional de Nombramiento y Remoción de los mismos.....	282
2.- Restricción de Facultades en Materia judicial.....	289
3.- Restricción de Facultades en Materia Económica, en relación a la Concesión y Privatización Económica....	295

4.- Restricción a la Facultad de Veto.....297

5.- Facultades Metaconstitucionales del Presidente de la  
República y Medidas para evitarlas.....298

6.- La no intervención dentro de los Poderes Legislativo  
y judicial.....303

CONCLUSIONES..... 30<sup>6</sup>

BIBLIOGRAFIA..... 313

HEMEROGRAFIA..... 317

LEGISLACION..... 317

**" La Vida Democrática no es fácil, pero goza de grandes recompensas. Nada más sencillo que el régimen en que un individuo domina a los demás; pero la historia entera es una prueba de que tal régimen es un fracaso. La democracia exige a los ciudadanos un nivel de inteligencia y madurez, de patriotismo y de autorestricciones, que falta en muchas regiones del mundo, exige, además el ejercicio del ingenio para encontrar soluciones y para desarrollar el mecanismo adecuado a un sistema que busca libertad y responsabilidad, junto con eficiencia, y la gran vitalidad de la democracia es que su modo de vivir va desarrollando y cultivando estas mismas cualidades. En las democracias no hay soluciones ni actitudes exclusivamente ortodoxas, por que la divergencia y la práctica experimental se consideran como algo natural y deseable. Recorrida toda esa diversidad de recursos prácticos que se han desarrollado a fin de realizar los ideales democráticos, es temerario afirmar que las democracias son inferiores a cualquier sistema de gobierno en capacidad imaginativa, en voluntad de experimentar y en un idealismo social."**

*GWENDOLEN M. CARTER Y JOHN H. HERZ*

*Gobierno y Política en el Siglo XX.*

INTRODUCCION

El presente trabajo, no pretende ser solo una historia del Sistema Político Mexicano y sus Instituciones, ya que no se sitúa esencialmente en el ámbito de la historia, sino en el de la reflexión filosofico-política. Quiere escapar a todo dogmatismo, a toda mirada universalista que pretenda aprisionar en un solo molde, o en un único esquema, a lo que se ha llamado "Presidencialismo Mexicano". Por eso no se cobija en una sola disciplina, ni pretende encerrarse en un único canon de interpretación histórica, ya que como bien dijera Montesquieu, todo problema arranca "Desde los bosques", es decir desde muy lejos, ya que cualquier intento por explicar los fenómenos políticos del presente, tiene que tener en cuenta la trama del pasado, siendo éste un sistema de varias facetas.

El Presidencialismo Mexicano incluye un pasado histórico que es amalgama de culturas, de ritos, de sueños, de mitos y de comportamientos sociales, que no pueden encerrarse en los solos elementos económicos-políticos o en una desnuda mecánica lucha de clases, es fruto de un devenir que no se puede definir por una sola causa, ni por consiguiente encerrar en un solo molde ideológico, sobre todo veremos en

el presente ensayo, que se ha confundido la persona del "Príncipe" con la voluntad de la nación, cayendo en un Presidencialismo absolutista que nada tiene que envidiar, en lo que a concentración de poder se refiere, a los Cesares de la antigua Roma o a los Soberanos absolutistas de la Francia de los siglos XVIII Y XIX.

Ahora bien, en el presente trabajo, como ya lo asentamos anteriormente, no vamos a tratar de la historia del Sistema Político Mexicano ni vamos a intentar abarcar sus diferentes aspectos para su total o integral comprensión histórica. Nuestro propósito es más sencillo y asequible: Trataremos de ofrecer algunos elementos de tipo histórico para entender en parte su actual crisis política, sobre todo en cuanto al Presidencialismo, sus crisis vienen desde muy lejos y están unidas a las vicisitudes del sistema político, sus limitaciones y enfermedades, son estructurales y tiene por tanto que reflexionarse a la luz de la misma historia de México; no se puede curar con una politología de la misma historia de México; que toma en cuenta tan solo las ultimas crisis de los tiempos presentes.

Un gobierno de poderes extraordinarios es la negación de todo sistema constitucional desde el momento en que las

iniciativas personalizados y ambición de un solo hombre lo son todo y la ley no cuenta para nada, debido a los poderes extralegales, ya que se tiene la tradición de que en México el presidente debe ser capaz de hacer todo lo que quiera o no ser capaz de hacer nada, tiene que tener todo el poder o ninguno, no hay termino medio posible, ya que de esta manera trato de desarrollar la ideología que justifica al poder dictatorial del ejecutivo, señalando los intereses materiales que se enmascaran detrás de esa ideas, por consiguiente hay que buscar las raíces, ya que existe un dicho de que por medio de los orígenes del aspecto embrionario del Presidencialismo Mexicano, que Tienden a desarrollarse, con el tiempo, el embrión nos mostrara lo que será el adulto.

Estoy de acuerdo en crear un ejecutivo fuerte y no débil, pero hay que atender a sus finalidades, que estas nos Sean de mutuo propio, ya que lo fácil es subirlos pero lo difícil es bajarlos; ya que por medio del poder carismático se puede llegar a tener todo el poder.

México, necesita un cambio a fondo en toas sus instituciones ya que a la luz de una filosofía, la historia nunca será demasiado tarde; son urgentes una seria e reformas que conlleven a un tipo ideal de sociedad y no planificación que

no permanezca en la era forma legal o en una forma mentís, que no se quede en la sola crítica o en un estéril negativismo. Por eso, estos cambios deben ir acompañados de un análisis científico de la realidad, sin dogmatismos, sin Maniqueísmos, sin demagogias, sin manipulaciones de la realidad y siempre a la luz de nuestra historia nacional.

El continente ético siempre será necesario ponerlo como fundamento de nuestra vida pública, sin caer en falsos moralismos, eticidad y nación.

Es por esto, que este trabajo su objetivo es ser un medio que devuelvan a nuestra constitución y a nuestro sistema político su finalidad de justicia social y echar por tierra todo neoliberalismo y miseria generalizada del desempleo, de la corrupción y de la injusticia.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS DEL PRESIDENCIALISMO.

SUMARIO. 1. Antecedentes Históricos en: a) Roma b) España c) América Latina y otros. 2. Antecedentes Históricos en el Período Precolonial y Colonial. 3. Antecedentes Históricos en las Constituciones de: a) Constitución de 1824 b) Las siete leyes de 1836 c) Bases Orgánicas de 1843 d) Constitución de 1857. 4. Fuentes del Sistema Presidencial, a) Sistema Monárquico Inglés b) Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

#### 1.- Antecedentes Históricos en:

##### a) Roma

Hablar de la Historia del Derecho Romano y de sus tres períodos más importantes, en los cuales se dan grandes cambios en sus instituciones, es a la vez él tener que hacer un breve estudio de cada una de sus etapas, para poder así lograr entender el aspecto jurídico trascendente que tuvo cada una en su momento, y de esta forma lograr entender los

motivos que dieron lugar para que la figura del poder influyera en cada una de las etapas de la época del Derecho Romano como lo son:

- ❖ Epoca Monárquica.
- ❖ Epoca Republicana.
- ❖ Epoca del Principado o Diarquía.
- ❖ Epoca del Imperio Absoluto o Dominato.

#### M O N A R Q U I A

La época de la monarquía abarcó de la fundación de Roma, hasta el año 243 de la era romana, específicamente del año 753 al 510 a.c. en esta etapa la ciudad se encontraba agrupada políticamente en curias atendiendo a la particularidad de la aristocracia, estos individuos dirigían la vida política, religiosa y social de Roma conocidos con el nombre de Patricios, los plebeyos eran la otra parte de la población constituida por la mayor parte. En este período el poder estaba depositado en tres elementos, como lo son: El Rey, los Comicios y el Senado. Roma vivió bajo el gobierno de siete leyes, que va de Rómulo quien crea al Senado a Tarquino el soberbio (Que es considerado como un déspota que gobierna dictatorialmente), el Rey era designado por los COMICIOS entendiéndose que estos conformaban la Asamblea Político-

Legislativa que era propuesta por el Senado a la que le juraba fidelidad y obediencia, su gobierno fue de tipo vitalicio, depositario del poder ejecutivo e investido de "IMPERIUM" o Poder Supremo, detenta el mando supremo, es el encargado de la Administración económico-financiera del país, es considerado Juez en todo proceso, ya sea de carácter civil o penal, jefe supremo del ejército en tiempo de guerra y paz, obligado a velar por el fiel cumplimiento de los ritos de tipo religioso, "La figura del rey se podía calificar en ese tiempo como una jefatura de gobierno aristocrático.<sup>1</sup>

El Rey se encontraba asistido por el SENADO el cual formaba un consejo al que el rey debía consultar sobre las cuestiones que interesaban al estado. El Poder Legislativo estaba depositado en los Comitia Curiata donde estaba a su cargo la elección a investidura del Rey, el Rey solo tenía derecho a convocarles y someter los proyectos sobre los cuales estaban llamados a votar.

#### L A R E P U B L I C A

La República queda comprendida entre los años 510 y 27

---

1. ODERIGO, Mario N. Sinopsis de Derecho Romano, Buenos Aires. Ed. De Palma, 1882. P.37

a.c., en esta etapa histórica Roma se convierte en una de las potencias más poderosas del mundo antiguo, consolidando su dominio sobre toda la península Itálica, la figura del Rey se encuentra depositada en dos Magistrados Patricios que son elegidos por el período de un año con igual tipo de poderes, durante este régimen el poder estaba depositado en:

#### LA MAGISTRATURA Y EL SENADO

La Magistratura es considerada un órgano fundamental en la organización política de Roma, estos magistrados, detentan un poder muy amplio, se encuentran investidos de "Imperium" el cual se encuentra manifestado en el orden administrativo, militar y judicial, son elegidos por año y colegiados, se establecen magistraturas especiales a cargo de plebeyos que definen las arbitrariedades cometidas por las autoridades conocidas como Tribuni Plebis, "su imperium sufría limitaciones tales como el veto". 2

El Senado es un órgano que resuelve la paz y la guerra, ejerce estricta vigilancia sobre los Magistrados y los

---

2. MORINEAU IDUARTE, Marta e IGLESCIAS GONZALEZ, Ramón. Derecho Romano, México, 2ª. Edición, Ed. Harla, 1992, p.

Comicios. La Dictadura consistió en una Magistratura extraordinaria en casos de excepción en momentos de peligro para la República, ya que de con acuerdo del Senado, los Cónsules podían nombrar un dictador que ejerciera el poder de forma unipersonal, en estos casos un ejemplo de Dictador es Julio Cesar que retiene el poder de forma unipersonal, es estos casos un ejemplo de Dictador es Julio Cesar que retiene el poder hasta el año 49 hasta su muerte en 44 a.c. "por lo que posteriormente desaparece la dictadura".<sup>3</sup>

#### EL PRINCIPADO O DIARQUIA

El Principado o Diarquía tiene su origen cuando la República ya en decadencia cede su lugar a la monarquía absoluta, etapa en la que todas las potestades gubernativas se van reuniendo en manos del emperador. "Después de la batalla de Actium queda como único señor Octavio, quien reúne en sus manos todos los poderes, tomando los títulos de Imperator y de Augustus".<sup>4</sup>

---

3. Ibíden, pág. 13

4. CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Romano, México, 10a. Edición, Ed. Harla, 1995, p. 12

Este período abarca del año 27 a.c. al 565 de nuestra era, etapa en la que ocurre la muerte del Emperador Justino, y en ella prestaremos especial atención, pues se da el surgimiento de un hecho, que en la actualidad acontece en nuestros días, que el poder se vaya reuniendo en manos de una sola persona, no un Emperador sino un Presidente. Esta Etapa histórica se inicia con el advenimiento de Augusto al Poder, período en que el poder supremo es compartido por el Senado y el Príncipe o Emperador. El nombre de Diarquía es el nombre con el que se clasifica el gobierno de Cesar Augusto y sus sucesores, en ella el Imperio alcanza su máximo esplendor, ya que se reserva una porción de facultades que tuvieron prácticamente en su manos y sin limitación igualmente las del Imperio, situación que otorgaba el representante del poder monárquico una serie de facultades de gran trascendencia política.

El Emperador fue obteniendo gradualmente mayor poder hasta llegar a reunir en su persona todos los cargos públicos, conocidos como "Constituciones Imperiales", el emperador de la misma forma iba concentrando el poder de legislar en la medida en que esta facultad le es paulatinamente cedida por el estado.

Augusto no quiso ser otra cosa que el Primer Ciudadano (Príncipes de ahí su palabra principado) de una ciudad libre en la cual se hallará su extraordinario prestigio político (auctoritas) al lado del gobierno republicano para ayudarle a mantener el orden público y administrar el imperio universal, ya que de esta forma la carga de los Organos Constitucionales recaerían sobre los hombros de una única persona dotada de genio político y extraordinarias facultades: esta es la idea del principado de Augusto. 5

Los funcionarios de los que se rodeo el Príncipes fueron sus empleados particulares y la caja de la que financaba las actividades de la administración (fiscus ceasaris) fueron fondos particulares suyos, en ésta época, fue considerado el Príncipes como un soberano justo y humano, liberador de las opresiones y miserias del período anterior, portador de la paz y padre del linaje humano, gobernante sabio, rey divino, por lo en las provincias se permitió y favoreció el culto al emperador en vida, el comienzo del principado anunció la idea de un Imperio en que todas las naciones están sometidas sin distinción al mando de un señor absoluto.

El poder supremo del príncipes fue poco a poco granando terreno en la Constitucion Republicana, los Cónsules ya no dirigen la vida política del estado, ahora esta corresponde al Príncips.

---

5. W. KUNKEL. Historia del Derecho Romano, Ed. Ariel, Barcelona, 1991, p.57.

El Senado por su parte va perdiendo rápidamente el poder de manifestar su opinión y se convierte en un simple portador de la opinión del Emperador, por lo que consecuentemente las propuestas de ley del princeps o de su gente de confianza fuera la mayor parte aceptadas. "En el siglo II d.c. se comienza ya a citar la propuesta (cratio) del princeps, en el siglo IV, el Senado era ya únicamente un lugar de publicación de decretos imperiales."<sup>6</sup>

Entre los poderes y facultades del Emperador encontramos los siguientes:

a) El poder Preconsular, es aquel que le otorga el mando supremo de los ejércitos.

B) La Potestad Tribunicia, le concede el derecho de veto, contra las resoluciones de los Magistrados menores e hace inviolable su persona.

---

6. W. Kunkel, Op. Cit. p. 24

- c) La Potestad Censorial, le permite supervisar y depurar el Senado, así como nombrar nuevos miembros de este en caso de vacancia.
- d) Es Pontífice máximo, y en ciertas oportunidades asume el Consulado y la Censura.
- e) El cargo imperial no es hereditario, ya que por medio de la Lex Regia, los sucesores de Augusto son investidos de iguales poderes, no por concesiones sucesivas, sino de una sola vez.
- f) Se hallaba investido de la facultad de concertar alianzas, declarar la guerra y acatar la paz.
- g) Puede nombrar colonias, asignar tronos públicos y organizar la administración y gobierno de los municipios.
- h) Confiar el derecho de la ciudadanía.
- i) Conceder honores a los más altos y distinguidos ciudadanos.
- j) Convocar al Senado para tratar asuntos extraordinarios.
- k) Ordena la acuñación de moneda.
- l) Interviene en grado de apelación, respecto de las resoluciones dictadas por los tribunales y magistrados inferiores.

El inmenso poder del Princeps estaba por encima de la ley, ya que si alguna vez hubo un auténtico Juez-Rey, enmarcado de una cultura jurídica muy desarrollada, ese juez lo fue el Princeps Romano.

#### *IMPERIO ABSOLUTO O DOMINATO*

En este período es en el cual se concentran todos los poderes en manos del emperador, época considerada de franca decadencia que abarca el inicio del reinado de Dioclesiano, en el año 284 a la caída de la ciudad de Roma en 476.

Durante este período se dan incontenibles levantamientos y guerras civiles, así como la invasión de los pueblos bárbaros, por lo cual el Emperador Constantino traslada la capital del imperio a la pequeña ciudad de Bizancio, donde le nombra Constantinopla, posteriormente este se divide en Imperio de Oriente y Occidente, el período del imperio absoluto corresponde en cuanto a la historia del derecho se refiere a la época en que juristas ordenan y compilan la producción jurídica de la épocas anteriores.

b) España

La influencia que ejerció Roma fue muy importante y determinante para fijar, delinear y conformar la figura del poder en la Península Ibérica, ya que la estructuración de nuestro actual derecho deriva de los principios y reglas de naturaleza legal provenientes del Derecho Romano, conocida como la cuna del derecho, por ello el origen de la potestad o poder derivan del mismo.

En España, la legislación Ibérica es la fusión del Derecho Romano y del Derecho Canónico, ya que el gusto y admiración por el Derecho Romano y el "Corpus Iuris Civilis" se extendió por toda Europa Central.

El Derecho Español fue vigente en las tierras conquistadas por España, en este nuevo mundo existen dos grandes potencias, que son España y Portugal desempeñando papeles muy importantes en materia de colonización.

Los Reyes Católicos Isabel y Fernando fusionaron cada uno su poder mediante el matrimonio por lo que Castilla y Aragón

llegan a ser los estados de mayor importancia en la Península Ibérica.

España se convirtió en la primera potencia de su época en 1492, y después de la conquista española, las tierras de América y las potestades fueron consideradas como disposiciones del soberano, encomendándose el uso, goce y aprovechamiento donde se encontraba el poder, destinándose todo ello al soberano para disponer de ello a su voluntad. Podemos también mencionar que la influencia española se manifestó en el refrendo de los Secretarios de Estado para autenticar las leyes entre peste y el Congreso y en algunas fracciones del artículo que enumera las atribuciones del Presidente.

### *C) América Latina y Otros*

Para hablar de la figura del presidencialismo en América Latina, es hacer mención de los hombres que han constituido hasta el presente, el cuerpo político de los países latinoamericanos, los cuales han provocado que algunos países en vías de desarrollo lleguen a veces a conocer una relativa inestabilidad política, pagando éstos el precio de dictaduras o partidos.

La América Latina oscila en éstos tiempos entre el gobierno de la ley y el de la arbitrariedad, entre la dictadura y la democracia. Si analizamos la vida política de los países latinoamericanos sin olvidarnos de que se trata de países en vías de desarrollo los cuales se ven obligados a pagar los retrasos tan considerables a los que se encuentran sujetos por su misma condición, necesitaremos mucho optimismos para poder afirmar que la América Latina en poco tiempo llegaría a reformar sus arcaicas estructuras sociales, sin violentas revoluciones y sin renunciar, durante bastante tiempo a sus tradiciones de libertad e igualdad. En la práctica no se da en la América Latina una verdadera separación de poderes, al menos en lo que se refiere a las relaciones entre el Presidente y el Congreso, ya que las constituciones han confiado al Presidente y el Congreso, ya que las constituciones han confiado al Presidente poderes tales como la iniciativa legislativa, además de que la mayoría de los países, las Asambleas Representativas han acostumbrado inclinarse ante la voluntad del Presidente.

Por lo que la forma de régimen constitucional normal en la América latina, "se ha copiado del régimen presidencialista de los Estados Unidos de América, y por ello se le califica

con el nombre de régimen presidencialista o régimen de preponderancia presidencialista".<sup>7</sup>

La debilidad extrema de los cambios y balances de los regímenes políticos latinoamericanos se asemejan tanto al régimen presidencialista norteamericano, como el gobierno de gabinete que en Inglaterra ha derivado del régimen parlamentario; ya que como en Inglaterra, los regímenes políticos latinoamericanos han evolucionado hacia la confusión de poderes o hacia la colaboración dirigida por el Poder Ejecutivo. La América Latina se encuentra en estos momentos tratando de conseguir una verdadera transformación entre dos necesidades fundamentales y contradictorias, por una parte la necesidad de proveer al jefe del Poder Ejecutivo de los medios de gobierno amplios y libres, que requiere la situación de un país en vías de desarrollo, y por otra parte, la necesidad de limitarle los poderes a este jefe, ya que algunos países no se resignan a la arbitrariedad por el solo hecho de ser latinoamericanos. El peligro de que el poder Presidencial se

---

7. ROUQUIE, Alain. América Latina, Introducción al Extremo Occidente, México, 3a. edición, Ed. Siglo XXI, 1990, p. 445.

transforme en dictadura es muy grande en la América Latina, pero lo fundamental para que el régimen de preponderancia presidencialista sea totalmente democrático es que se den en éstas elecciones libres y que el Presidente deje efectivamente el poder al cabo de su mandato, sin que pueda éste imponer su sucesor, el mejor signo de funcionamiento que se puede dar en éste tipo de régimen reside en el hecho de que salga triunfante en las elecciones un candidato presentado por la oposición a la administración precedente.

Una de las causas que pueden viciar el régimen lo constituye la tentación de continuidad en el poder, la continuidad se encuentra en éstos momentos en la base de la mayoría de las revoluciones latinoamericanas y más de una intervención militar ha tenido el objeto o el pretexto de prevenir que se dé una grave violación a la Constitución, impidiéndose la perpetuación del presidente en el poder.

En México por ejemplo la presencia de un Partido Oficial, cuyo candidato está seguro de su elección, no permite la alternancia de partidos, ya que se sucede la continuidad en el poder. En la América Latina cuando la personalidad del Presidente es enérgica, puede acarrear que la presencia de

los Ministros de la Asamblea constituya un medio para que el Presidente controle mejor el Poder Legislativo.<sup>8</sup>

La transposición del régimen presidencial en la América Latina ha sido muy criticada, ya que ha sido incapaz de impedir los golpes de estado y las dictaduras por los amplios poderes concedidos al Presidente, ya que por el control podríamos afirmar que reside en el retraso que hay de la estructura social, en la inorganización de la vida política y en la frecuencia de los estados de urgencia que de ello se derivan.

El gran problema de los sistemas presidenciales en América Latina es el de hallar el equilibrio entre las facultades que se requieren en un país en vías de desarrollo y por la otra, en la arbitrariedad y se respeten las libertades de los individuos. Por lo cual se ha intentado, más que limitar el poder del presidente a través de un equilibrio con el poder legislativo, ponerle límites en el tiempo.<sup>9</sup>

---

8. Ibidem. p. 449

9. LAMBERT, Jaques, América Latina, Barcelona, Ed. Ariel, 1970, p. 17

Por lo que podemos concluir que los sistemas presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano, sin embargo no hay que desconocer que el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político norteamericano.

## **2.- Antecedentes Históricos en el Período Precolonial y Colonial.**

### *Período Precolonial*

La organización política del México antiguo, presento varios niveles de integración político-territorial, con distintos señoríos y variabilidad de relaciones en cuestión de dependencia política. La figura del Estado en esa época se puede expresar con la palabra "Tlacayotl" (Derivada de Tlatoani, Rey, entendiendo como Realeza, Reino o Señorío)<sup>10</sup>

Cada señorío estaba encabezado por un gran Rey (Huey Tlatoani) soberano de la ciudad capital del reino, el cual comprendía también varias otras ciudades con sus respectivos tlatoani, los cuales eran generalmente parientes del gran rey

---

10. CHAVEZ OROZCO L. Historia de México, Tomo II, El Colegio de México, Ed. Harla, 2ª. Reimpresión, 1987, p. 214

formando consejos que eran los órganos supremos de gobierno. La ciudad estaba gobernada por un gran rey, tomando a éste como la unidad política fundamental, bien fuera de la capital de un reino o de sus señoríos componentes. Los reinos que conformaban el imperio Azteca, era cada uno, un conjunto de señoríos, encabezados por el más importante de ellos, cuyo rey era el soberano del reino en su conjunto, los reyes de los tres señoríos eran por lo común miembros del mismo linaje o de linajes emparentados y además podrían estar relacionados mediante alianzas matrimoniales.<sup>11</sup>

El Rey de México tenía la función de general de los ejércitos aliados y esto le daba dentro de la alianza una preponderancia que creció con el tiempo.

#### *Período Colonial*

A partir del momento en el que se inicia la Conquista de América, todas las formas de organización prehispánica, tanto social como política y económica, comienzan a sufrir un cambio considerable, e incluso a desaparecer o ser transformadas, sustituidas o simplemente impuestas de acuerdo

---

11. Ibidem. Tomo I, p. 214

con la concepción de quienes habrían de detentar el poder y la fuerza durante los siguientes tres siglos, como consecuencia de la victoria de los conquistadores. El Poder de la Iglesia sobre la Corona Española, fue fuente fundamental de influencias, sea en sus formas y pensamientos o en las instituciones que la metrópoli transfirió a la Colonia y con él la organización político-administrativa, a cuya cabeza se encontraba, en primerísimo lugar, el Rey de España, y en orden de importancia seguía el Real Consejo de Indias, Las Reales Audiencias, El Virrey, los Gobernadores, Los Alcaldes Mayores, Los Corregidores y los Ayuntamientos.<sup>12</sup>

Virreinato: Esta Institución Colonial, nació en 1535, perdurando durante tres siglos. Como representante directo del Emperador, el Virrey tenía atribuciones ejecutivas y judiciales, que incluían la administración de justicia, dirigir lo concerniente a la pacificación y engrandecimiento de la Colonia, cuidar la conservación y reproducción de los Indios, velar por la salud pública, procurar la instrucción, administrar los fondos del erario, nombrar alcaldes y corregidores, designar párrocos y ayudar a la Iglesia.

---

12. CHAVEZ OROZCO, Op. Cit. p. 34

Los Virreyes, representaban en la Nueva España la autoridad regia, sus facultades al principio eran casi ilimitadas, el Virrey fungía como presidente de la Real Audiencia, como gobernador, capitán general, presidente y no tenía más que voto consultivo en los asuntos judiciales. Como Gobernador era el Jefe de las oficinas públicas, celaba la observancia de la religión católica, vigilaba la recaudación de las rentas y debía constituirse en protector nato de los indígenas, ese mismo carácter de gobernador lo facultaba para promover las expediciones de descubrimiento y nombrar los gobernadores de las provincias, los capitanes generales, los alcaldes mayores y al ocurrir alguna vacante, ejercía el patronato regio en la terna propuesta por los obispos. Como capitán general, el virrey era el jefe de las tropas de mar y tierra, tenía la facultad para reclutarlas y servirse de ellas en expediciones de descubrimiento y repeler las agresiones extranjeras. En la Nueva España, había dos Reales Audiencias, las de México, de la que era presidente el Virrey y la de Guadalajara fundada en 1548.<sup>13</sup>

Las leyes que habían de regir los vastos dominios, no se debían obedecer, sin antes haber pasado por él y fuese

---

13. Idem. p. 445

comunicada por el mismo, el clero católico fue quizás el factor más poderoso que influyó en la organización de la sociedad colonial, su intervención fue univerval, es decir no hubo aspecto alguno de la vida novohispana a donde no participara para moldearla, el poder de la Corona de Castilla, sobre los dominios americanos se había afirmado prácticamente en el siglo XVI. Los Virreyes y las Audiencias, los Corregidores y Alcaldes Mayores, con sus Tenientes limitaron el poder de los encomenderos y otras personas de mano poderosa.

Para ejercer el poder hubo una jerarquía bien organizada, en la península un dispositivo central para todas las Indias, éste último era el cuerpo colegiado (creado en 1524) que actuaba como legislador, administrador y Juzgado de última instancia, siempre teóricamente de acuerdo con el monarca, la designación de los miembros del consejo así como la de todos los altos funcionarios la hacía el Rey en persona.

En la Nueva España, hubo un dispositivo central compuesto por el Virrey, que era el presidente, en los distritos o jurisdicciones de justicia, había alcaldes mayores y corregidores, como jueces y autoridades distritales y bajo estas las ciudades españolas y cabildos. Las divisiones que

existían anteriormente, eran utilizadas por el rey y por el consejo para poder limitar el poder que adquirían los funcionarios. Debido a la lejanía de estos, la relación señor-vasallo fue la confusión de la legitimación de la autoridad central, ya que era el rey como señor soberano, quien podía y debía imponer la vigencia de las leyes.

El Rey era un señor que protegía a sus vasallos, ya que ningún rey descuido su función de protector o alter ego, en el peculiar sentido de amparador, pero por el celo por el control político a que se formarán verdaderos grupos de interés entre quienes, luchando por sus propios fines de riqueza y poder hacían de los reyes y el orden, verdaderos instrumentos. Los Virreyes podían designar a las Autoridades Distritales lo que ocasionaba que la corrupción de los altos funcionarios fuera frecuente (La Conquista rompió un mundo, un sistema coherente de creencias, costumbres, actividades e intentó establecer otro distinto). 14

El Gobierno de Reinos y Provincias: El Gobierno de Reinos y Provincias estaba reservado a funcionarios españoles que

---

14. CHAVEZ OROZCO, Op. Cit. p. 34

recibían el nombre de Gobernadores, y se encargaban exclusivamente de los asuntos económicos y militares.

**Ayuntamiento:** Los Ayuntamientos constituyeron la base del sistema de gobierno español, estaban integrados por regidores y alcaldes, lo que en sus respectivas jurisdicciones serán jueces de lo civil y de lo criminal.

### **3.- Antecedentes Históricos en las Constituciones de:**

#### *a) Constitución de 1824*

La Historia de nuestro Derecho Constitucional, puede decirse que principia con el Acta de Constitutiva de 31 de enero de 1824 y la Constitución de 4 de octubre del mismo año, considerados estos como verdaderos puntos de partida del Derecho Pública Mexicano. Anteriormente se expidieron otros documentos de importancia pero los cuales no tuvieron aplicación o fueron desconocidos, pero toda esta documentación nos revela la mentalidad jurídica y política de aquella época.

Esta Constitución fue redactada y aprobada por el Congreso Constituyente del 4 de octubre del mismo año, y en la cual derruía las bases de la Colonia y del Imperio Criollo. Este Documento consta de siete títulos subdivididos en secciones y de 171 artículos, ésta acta contiene un capítulo relativo a la forma de gobierno y de religión, el poder se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, se adopta por primera vez la forma de República Representativa Federal, reconociendo como independientes, libres y soberanos, se estableció que el Poder Supremo de la Federación se dividiría en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y jamás podrían reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, para el Poder Legislativo se admitió el Sistema Bicamarista, declarando que residiría en un Congreso General, compuesto de una Cámara de Diputados y una de Senadores.

El Ejecutivo se deposita por cuatro años en un individuo, llamado Presidente, cuyas faltas suple el Vicepresidente, el Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Juzgados de Circuito, los Magistrados de Distrito y Juzgados de Circuito son nombrados por el Ejecutivo, propuesta en terna de la Suprema Corte.

Podemos, también mencionar que al Ejecutivo en esa época se le otorga muy poca discrecionalidad en su actuación, afirmando que en 1824 se estructuró un esquema predominantemente legislativo. "El Acta y la Constitución de 1824 llegaron al punto más alto al que pudieran aspirar los pueblos, estableciendo la división y separación de los Poderes Públicos". 15

---

15. LANZ DURET, Miguel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed. Continental, México, 1989, p. 16

*b) Las Siete Leyes de 1836*

La segunda Constitución, que son las Siete Leyes de 1836, fueron completamente espurias e ilegítimas, ya que solo estuvieron en vigor unos cuantos años más y su aplicación carece de influencia por no establecer precedente alguno sobre la forma de nuestro gobierno, ni sobre el desenvolvimiento de nuestro Derecho Público, ya que no mereció el respeto del pueblo. La forma de gobierno que aceptó la Constitución es la de República Democrática Central, los estados cambian de nombre llamándose Departamentos y estos con escasas facultades para su vida y gobierno propios, quedan sujetos al del centro para todo asunto fundamental. El Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República que dura ocho años y eligen las Juntas Departamentales, las faltas temporales del Presidente las suple el del Consejo, pero para las absolutas se procede a nueva elección; el Poder Judicial se deposita en una Corte Suprema compuesta de individuos inamovibles electos en la misma forma que el Presidente de la República. La originalidad de ésta Constitución consistió en crear un poder especial y supremo, llamado conservador y pletórico de facultades y autoridad, ya que éste podía declarar la nulidad de las leyes, así como los actos del Ejecutivo y las

sentencias de la Suprema Corte; declarar incapacitado física y moralmente al Presidente de la República; obligar al mismo Presidente a remover a todo su ministerio, suspender las sesiones del Congreso y las Audiencias de la Suprema Corte y dar o negar su sanción a las reformas que propusieran de éstas leyes.

El original Poder Conservador estaba formado por cinco individuos, removibles uno cada dos años y electos por las Juntas Departamentales con intervención del Poder Legislativo, y dictando sus resoluciones por mayoría.

La primera ley, estaba integrada por 15 títulos que definían los conceptos de nacionalidad y ciudadanía.

La segunda ley era la referente al Supremo Poder Conservador, y se componía de 23 artículos.

La tercera ley especificaba lo relativo al Poder Legislativo, su composición y la formación de las leyes.

La cuarta ley establecía al Poder Ejecutivo individual, fijaba los requisitos para ocupar el cargo de Presidente de la República y prorrogaba el mandato de cuatro a ocho años.

La quinta ley instituía el Poder Judicial, al que integraba con la Suprema Corte de Justicia, Los Tribunales Superiores de los Departamentos y los Juzgados de Primera Instancia y de Hacienda.

La sexta ley transformaba a los Estados en Departamentos, con gobernadores nombrados por el Gobierno Central y Juntas Locales, de cinco miembros que servirían de consejeros al mandatario departamental.

La séptima ley contenía disposiciones relativas a las verificaciones y prescripciones necesarias de las leyes anteriores las cuales no podían ser reformadas sino después de una vigencia de seis años.

Con las Siete Leyes de 1836, la Constitución Federal de 1824, producto del esfuerzo de la nación mexicana quedaba reducida al depositario que restringía las libertades ciudadanas y sepultaba la autonomía de los miembros de la federación que había costado tanto empeño en aras de la soberanía y autonomía de los estados.<sup>16</sup>

---

16. LANZ DURET, Op. Cit. pág. 42

## c) Bases orgánicas de 1843

La Junta de Notables nombrada por el General Santa Anna, expidió el 12 de junio de 1843, la Constitución que se le había encargado, Titulándola " Bases de Organización Política de la República Mexicana".

En ésta Constitución no hubo libertad de acción, la única libertad que hubo, se empleo en fraguar una organización que dependiera por completo del General Santa Anna, la Carta de 43 es considerada un absurdo realizado: el despotismo constitucional. En ella el Gobierno Central lo es todo; apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal y todo el gobierno central esta en manos del Ejecutivo. El Congreso se compuso de una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, designados por los Poderes Públicos y las Asambleas de Departamentos, con lo que se trató de crearse una casta privilegiada en la que figuraban los generales y los obispos.

El Congreso quedó casi anulado por el veto extraordinario que corresponde al Presidente. Las responsabilidades pesan sobre los Ministros y sobre el Consejo de Gobierno, y sobre

el Presidente ninguna; esta nueva Constitución Centralista suprimía al Supremo Poder Conservador, establecido por la Constitución de 1836, vigorizando de tal modo al Poder Ejecutivo, que los Poderes Legislativo y Judicial quedan subordinados al primero.

Las irrisorias facultades de las Asambleas Departamentales se encuentran sometidas al veto de los gobernadores, es el Presidente el que resolver lo que quiera, pero para que nada faltara a la autoridad sin límites del Presidente, toda la organización mezquina de los Departamentos según la Constitución se anula y aniquila por la facultad que aquel tiene de iniciar leyes excepcionales para la organización política de los señalados Departamentos, cuando lo tenga por necesario.

La vigencia de este nuevo texto solo sería de tres años, pues la lucha nacional por cambiar la forma de gobierno y retornar al Sistema Federal, aún no cesaba por el contrario se había encendido ante las imposiciones del gobierno centralista, el despotismo y la arbitrariedad, además se impedía el acceso a las clases populares a los cargos de elección popular, ya que solamente podían ser cubiertos por aquellos cuya posición económica los ubicaba entre las clases

puedientes, siendo esto un claro ejemplo del exagerado presidencialismo que se vivió en aquella época.

#### d) Constitución de 1857

El Congreso Constituyente convocado el año anterior, se integra con una mayoría de Diputados puros, en lo fundamental, la nueva Carta Magna se apegaba a la de 1824, se inspiraba en los principios ideológicos de la Revolución Francesa, y en cuanto a la organización política tomaba como modelo la de los Estados Unidos de Norte América. El sistema de gobierno establecido era de carácter Republicano, Representativo y Federal, dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se destaca la prohibición expresa de reelegir de modo sucesivo a los encargados del Poder Ejecutivo, tanto en la Unión como en los Estados. Es inculpable que jamás se había reunido en México un Congreso Constituyente con hombres tan importantes y tan patriotas, con mejores propósitos y con mayor buena fe, resueltos a dotar al país de una ley constitucional, que pudiera establecer un régimen institucional.

#### 4.- Fuentes del Sistema Presidencial.

##### a) *Sistema Monárquico Inglés*

La primera fuente de referencia, y apartir de la cual los Constituyentes Americanos, encuentran un sistema político y de gobierno, que les habrá de servir como modelo, es el Sistema Monárquico Inglés, por lo que casi todas las Instituciones del Derecho Publico Ingles, tendrán influencia en el incipiente Derecho Americano. La monarquía en su estructura general es la de un jefe de gobierno absoluto, cuya procedencia era de origen divino, la monarquía dominó los gobiernos europeos del siglo XVII y XVIII.

En Inglaterra, encontró su origen el Sistema Parlamentario Inglés, el cual es considerado como uno de los primeros, y es en este sistema donde anteriormente se da el surgimiento de la soberanía. La Carta Magna de 1215, es quizá el Único texto constitucional escrito de Inglaterra, y donde consigna esta figura.

El Parlamento se divide en dos Cámaras: la de los Loores y dignatarios de la Iglesia que formaron la Cámara Alta y la de los Comunes o Cámara Baja que la integraron los ciudadanos de

cada ciudad o condado, designados estos por elección popular. El gobierno depende del partido vencedor que tiene mayoría de miembros en la Cámara de los Comunes. Entre los elementos del Régimen Parlamentario encontramos, a un Ejecutivo, y un Parlamento Bilateral, y su función está marcada por el signo de una colaboración, equilibrada y sancionada, entre los Poderes Públicos; el jefe de Estado es solamente el primer magistrado del país, políticamente irresponsable, " el rey reina, pero no gobierna ". El Gabinete Ministerial, constituye la pieza esencial del régimen parlamentario, pues gracias a él se da la colaboración entre el Ejecutivo y el Parlamento, el gabinete ministerial no puede gobernar si no es con la confianza del Parlamento.

Por lo anteriormente expuesto, podemos decir que, la monarquía es sin duda el elemento más antiguo de las Instituciones políticas de la Gran Bretaña y que la Corona es un importante factor de continuidad y estabilidad en la vida política de Inglaterra. La monarquía, " ha llegado a desempeñar un papel importante, que ha sabido modificarse así misma, ya que el reino es la representación de la nación".<sup>17</sup>

---

17. HAURIOU, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ed. Ariel, 2ª, edición, 1980, p. 276

Dentro de las características más importantes dentro de este sistema tenemos las siguientes:

- ❖ Existencia de un Gabinete con decisión, dirección o coacción política responsable ante la Cámara.
  
- ❖ Facultad del Jefe de Estado para disolver la Cámara de los Comunes, y está fiscaliza los actos del Ejecutivo.
  
- ❖ Identidad personal entre los miembros del Gabinete y del Parlamento.
  
- ❖ El Gobierno encomendado al Gabinete, y su fusión con el parlamento y forma integral de este.
  
- ❖ El Gabinete está presidido por un jefe llamado " Primer Ministro", que al mismo tiempo es miembro del parlamento y líder del partido que domina, pero que es jefe de gobierno, pero no de Estado, el cual es el Rey.
  
- ❖ Control recíproco entre el Gabinete y el Parlamento.

*b) Constitución de los Estados Unidos de América de 1787*

La Constitución Americana de 1787, goza de un inmenso prestigio y de un profundo respeto, ya que actualmente, este texto, con más de siglo y medio de existencia es la más antigua constitución de la época moderna. La Constitución de los Estados Unidos de Norte América, ha sido objeto de frecuentes imitaciones, ha sido copiada en primer lugar por los Estados miembros de los Estados Unidos, imitada por los Estados de América Central y América del sur, en ella se inspiran en gran manera las Constituciones Francesas de 1791 y de 1848.

El primer sistema presidencial que existió lo encontramos en esta Constitución, ya que en ella se configuran un nuevo tipo de relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el cual tuvo como resultado el surgimiento del régimen presidencial, por esto se ha considerado que la Constitución Norte Americana estructura un sistema presidencial puro por su antonomasia.

Dentro de las fuentes del Constituyente Norte Americano tenemos las siguientes:

- Una de sus fuentes fue el Derecho Publico Inglés, ya que el Constituyente Norte Americano lo trato de imitar en parte,

así como el Sistema Monárquico de Inglaterra, pero substituyendo al jefe de gobierno hereditario por la elección popular y con funciones limitadas en cuanto al tiempo.

- Las Constituciones de Nueva York de 1777, así como la de Massachusetts de 1780, que configuraban ejecutivos independientes, rasgos que después toma la presidencia de Norte América.
- Las obras de Locke, Montesquieu y Blakstone, ya que en dichas obras se considera que el ejecutivo no se encuentra limitado en términos de suspicacia o aversión, elementos que dan origen al Sistema Presidencial Norte Americano.

La Constitución Norte Americana esta compuesta por un conjunto complejo de dos elementos: Un pacto federal, que existió entre las trece colonias inglesas, establecido para salvar la anarquía y lo que es una Constitución propiamente dicha.

Entre las características más importantes, que consagro la Constitución Norte Americana fueron las siguientes: Que el Poder Ejecutivo seria confiado por entero a una única

persona, el Presidente, que acumula los poderes de un Jefe de Estado y de Gobierno, le asisten un cierto numero de colaboradores, los secretarios, equivalentes a los ministros en la terminología europea que no poseen poder de decisión; el Presidente podrá sugerir, que tal o cual ley sea votada por el Congreso, el Congreso no podrá enjuiciar la responsabilidad política del Presidente o de sus Secretarios y cada poder ejercerá el dominio exclusivo, los poderes se agotan en el ejercicio de su función respectiva y se aíslan uno de otro. Cabe hacer mención, que los sentimientos de admiración a esta constitución, es precisamente por el éxito material que caracteriza a éste estado y se concreta en una notable maestría técnica y una prosperidad económica hasta ahora brillante.<sup>18</sup>

---

18. Idem. Pág. 277

"Todo se habría perdido sí el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares."

Montesquieu. El Espíritu de las  
Leyes. Libro XI, Capítulo VI.

"¿Sed quis custodiet ipsos custodes?"

¿Pero quien vigilará a los guardianes?

Juvenal Sátiras

## CAPITULO II

## GENERALIDADES DEL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.

SUMARIO. 1. Concepto de Gobierno. 2. La Forma de Gobierno en: a) Edad Antigua b) Edad Media c) Edad Moderna y d) Epoca Contemporánea. 3. Estructura del Gobierno Mexicano, a) La Junta Gubernativa b) El Acta de Independencia c) El Reglamento Provisional y d) Acta Constitutiva de la Federación. 4. La División de Poderes, a) Teoría sobre la División de Poderes b) La División de Poderes en México c) Hacia un equilibrio de poderes para lograr una verdadera democracia. 5. El Presidencialismo Como forma de gobierno. 6. Características del Presidencialismo. 7. Preceptos Constitucionales que fundamentan el Presidencialismo Mexicano.

## 1. Concepto de Gobierno

La expresión de Gobierno en un sentido amplio designa la realización de la soberanía en el Estado. Históricamente se confundieron el Estado y el Gobierno, pero hay que hacer una breve distinción de cada una, ya que el Estado aparece como una persona jurídica titular de derechos y obligaciones, de

acción interna y de acción internacional, organización constituida por conjunto órganos y sujeto activo de la soberanía y por otro lado el Gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos y en sentido lato es el elemento constitutivo del Estado, en general el Gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado y en particular se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el Jefe del Ejecutivo o sus órganos auxiliares. Según la teoría tradicional, el Gobierno constituye el tercer elemento del Estado, y como tal se nos presenta en la realidad como un conjunto de funcionarios que ejercen la autoridad pública. Aristóteles aseveraba que el gobierno no es más que cierta organización impuesta a todos los miembros del estado; al respecto Efraín Polo Bernal dice que el Gobierno:

" Es una condensación de energía política que produce un régimen jurídico y un sistema de relaciones de representación, por lo que cada estado tiene su forma propia de gobierno que depende de sus condiciones, de su extensión, de su complejidad o sencillez en la vida política y del momento en que se constituya, de ahí que la mejor forma de

gobierno sigue siendo un anhelo de la humanidad por alcanzar con ella las mejores ventajas para la vida de los grupos y del propio Estado".<sup>19</sup>

Por su parte, el Maestro Andrés Serra Rojas dice que el Gobierno:

*" Es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos, se refiere al funcionamiento general del Estado, se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado".*<sup>20</sup>

Concluyendo que el Gobierno es primordialmente el medio por el cual el Estado impone una reglamentación de conducta a la población, es pues, el órgano de dirección y de realización de los fines y de la aplicación de la política del propio Estado.

---

19. POLO BERNAL, Efraín. Derecho Constitucional, México, 2a. edición, Ed. Porrúa, 1985, p. 211

20. SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política, México, 9a. edición, Ed. Porrúa, 1993, p.576

## 2.- La Forma de Gobierno en:

### a) Edad Antigua

La configuración del poder político, aparece desde tiempos muy lejanos, cuando la sociedad alcanza un cierto grado de desarrollo cultural, y el poder político se ofrece a través de la historia y en particular en la actualidad, en un orden, sistema y estructuras diferentes. Las formas de Gobierno y de Estado se manifiestan en complejas organizaciones de diferentes matices, en constante transformación, obedeciendo a los reclamos de una comunidad.

Los pueblos de la antigüedad China, India, Egipto, Asiria y otros, vivieron formas políticas rudimentarias. En ocasiones, el contraste se manifestaba en un profundo desarreglo social, en la desigualdad entre los hombres y la forma bárbara y despiadada como se ejercía el poder público. Los regímenes despóticos y tiránicos eran la regla general y los gobiernos moderados y justos la excepción como el estado teocrático. Un ejemplo fue la China antigua en la que se adoró a los emperadores como deidad o divinidad, y su organización política fue de tipo patriarcal, en Egipto se hizo del faraón una divinidad y toda su organización política

es autoritaria y despótica, por su parte los Hebreos fueron un pueblo ejemplar en el que las ideas monárquicas hereditarias son limitadas por una enérgica teocracia, el rey como representante de la divinidad está obligado a servir al pueblo, la ley divina los lleva a un rígido ritualismo.

Por lo que podemos deducir que en la antigüedad los gobiernos eran según que el ejercicio del poder se ostentara por un individuo o por un número de personas, pocos o muchos, teniendo como ejemplo los siguientes:

**HERODOTO** ( Los nueve libros de la historia versión castellana del P. Bartolomé Pou, S.A.), " describe con mano maestra la monarquía, como una forma de gobierno de un hombre, de acuerdo a su voluntad propia y sin responsabilidades ante nadie; la aristocracia como una forma de gobierno de pocos; y la democracia o isonomía, como el derecho del pueblo a intervenir en los asuntos públicos."

**ARISTOTELES** ( Política, versión española, Ed. Anaconda, Bs. As., 1947, L. III, C. IV, T. I, pág. 764) " lo hace distinguiendo entre formas puras, como las ya descritas por HERODOTO y las formas impuras: Tiranía, oligarquía y

demagogia, contrarias respectivamente al buen gobierno de cada una de ellas."

**NICOLAS MAQUIAVELO** ( El Príncipe, comentado por Napoleón Bonaparte, versión castellana de G. González Blanco, Madrid, 1933, cap. I, P.235), " decía que lo único aceptable es lo que la historia muestra. realidad práctica y política las formas de gobierno son las mismas, desde la antigüedad, tres buenas y tres pésimas, pero las primeras tan fáciles de corromperse que acaban por ser perniciosas, y el legislador tiene que ser prudente y huir de los defectos de ellas y aceptar de la monarquía, de la aristocracia y de la democracia, lo que tienen de más seguras y de más estables".

**MONTESQUIEU** ( El espíritu de las leyes, Ed. Austral, Tomo I, Libro II, Caps. I y II,p.47), " comparte la dualidad de las formas de gobierno: Monarquía, que puede degenerar en despotismo, si actúa en forma arbitraria y absoluta, o en República, que puede ser aristocrática o democrática, si el poder reside en parte o en todo el pueblo".

## b) Edad Media

La Edad Media señala una nueva época en la configuración del mundo grecolatino, sus ideas religiosas y éticas unidas a una elevada concepción de la vida y del hombre, penetran en todas las capas sociales y a la propia orientación de las formas políticas imperantes, la tesis monoteísta y la imagen de una iglesia superior sirven de fundamento a las nuevas ideas. En ésta época se aseveraba que " No hay potestad si no de Dios, y las que son de Dios son ordenadas, y esta unificación entre lo espiritual y lo material abre las puertas de la Edad Media".<sup>21</sup>. Durante la Edad Media el proceso espiritual alcanzó un enorme desarrollo, fue época de desordenes de poderes políticos que se fragmentaban, entre las formas políticas se señala la formación del reino franco y más tarde la formación de las diversas nacionalidades europeas. En el sistema feudal aparecen como elementos: el rey, los señores o caballeros feudales y los vasallos y siervos en una forma escalonada de jerarquías, se formó además una poderosa organización.

---

21. SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política, México, 9a. edición, Ed. Porrúa, 1993, p. 119.

eclesiástica, que ejerce una extensa autoridad y la oposición entre dos formas de sociedad: la patriarcal, por una parte, representada por los bárbaros y la imperial, representada por la tradición romana. En el feudalismo, el señorío personal y el vínculo de la tierra ocupan el puesto de la nacionalidad moderna y la soberanía territorial, el poder se ejerce por la aristocracia terrateniente con la consiguiente concentración de la propiedad de la tierra en manos de los señores feudales, la soberanía se confunde con la propiedad reduciéndose a tres factores: la propiedad territorial, plena y transmisible; la fusión de la soberanía con el régimen de propiedad y el patronato real y señorial, que es el sometimiento del hombre a la tierra y en lo político la disolución de la autoridad estatal, que se disgrega en pequeños núcleos de poder.

El pensamiento político de los últimos 150 años del periodo medieval se encuentra definido, tácitamente, en los cambios fundamentales de las instituciones de la época. El periodo se caracteriza por la decadencia del feudalismo; el desarrollo de las monarquías nacionales; la debilidad del Papado y la reunión de los grandes concilios de la Iglesia, ya no se pueden sostener por más tiempo las ideas medievales de la unidad y universalidad de un Estado-Iglesia, disminuye

y decrece la importancia del clero y la nobleza feudal; aumenta el poder del rey y el vigor político del pueblo comienza por un camino entre las disputas de los reyes y la autoridad popular.

Las clases privilegiadas de la nación se unen al pueblo y se ponen enfrente del rey, restringiendo el poder de éste y aumentando la libertad de las masas, frenando con esto la arbitrariedad monárquica, se da la formación de leyes mediante la representación de los tres estados: clero, nobleza territorial y estado llano, la doctrina de que la autoridad de los gobernantes procede de una delegación del pueblo y la de que el poder supremo de la iglesia reside en el conjunto de creyentes, fueron el paso necesario y útil para llegar a conceder la personalidad jurídica en esta nueva teoría.

En la Edad Media se consideró al Estado como un organismo, añadiéndose la concepción de la personalidad de las corporaciones en unión de la teoría conciliar de la representación, para establecer una distinción clara entre Estado y Gobierno, entre la fuente suprema de autoridad y los órganos en los cuales descansa la autoridad, por medio una delegación.

c) *Edad Moderna*

La Edad Moderna comprende los sucesos históricos registrados desde la toma de Constantinopla por los turcos en 1543, hasta la reunión de los Estados Generales convocados por la Revolución Francesa en 1789.

El Tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna significa el fin del mundo medieval y el predominio político de la Iglesia, el Renacimiento y la Reforma, los hechos políticos señalan la derrota del feudalismo en provecho del poder real y señalan la aparición de los grandes Estados nacionales, originándose la aparición de los grandes Estados Nacionales. En el Renacimiento se estableció la República, pero la cual estuvo disfrazada de una dictadura que después comienza a luchar en contra de la Iglesia, ya que los pueblos no aceptaron a la Iglesia como dueña total del individuo, y mucho menos de la política ya que para el hombre del Renacimiento había que conciliar dos mundos totalmente distintos.

**Nicolás Maquiavelo** (1496-1527) fue el primer pensador realista en cuestiones políticas; consideraba al Estado como un fin en si mismo, la existencia y conservación del Estado

están por encima de las acciones privadas de los individuos. En "El Príncipe" establece una práctica y teoría de esa política con respecto al dominio de los monarcas, durante la etapa de la Reforma se contribuye a la consolidación del patriotismo nacional, destruye la idea de unidad en la Iglesia y el Imperio.

Juan Bodino, 1530-1546; fue del grupo de políticos que trata de acabar con los conflictos entre la Iglesia y el Estado, asumió la defensa del monarca y luchó por un gobierno fuerte que hiciese posible la unidad, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. Bodino emplea por primera vez el término soberanía como carácter fundamental del Estado y que la esencia de la soberanía como poder absoluto y perpetuo de una república, al mismo tiempo que inalienable, imprescriptible y no sometido a la ley, era la elaborada en las leyes generales, ya que la ley es el timón con el cual el príncipe dirige la nave del Estado. Bodino, mencionaba que el régimen monárquico es superior a la aristocracia y a la democracia, el monarca legítimo debe ser obedecido, al tirano debe privársele de la vida, el príncipe no puede exigir impuestos sin el consentimiento de los Estados y no se puede privar de la propiedad si no por causa justa, siendo este el modelo de Estado Nacional que había de privar en occidente.

Posteriormente en el siglo XVII se da una inmensa transformación en las instituciones políticas inglesas, etapa en la que el pueblo demuestra su capacidad para la acción política y construir la forma de gobierno que más le conviene. John Locke, pensador político inglés, mostraba desagrado por el Poder Ejecutivo, confiaba en el Legislativo, ya que este representaba la voluntad del pueblo y no consideraba a la monarquía como una forma de gobierno y, considerando que la sociedad tiene dos poderes básicos: El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y estar siempre en diferentes manos ya que si se reuniese en un solo poder la tentación de abusar del poder se apoderaría de aquellos en cuyas manos se reuniesen esos poderes.

El siglo XVIII, es la etapa en la que se dan dos grandes revoluciones, que es la Revolución Francesa y la Norteamericana, éste siglo es además la era del fortalecimiento y decadencia del sistema absolutista, el absolutismo es un sistema de gobierno en que la soberanía y el poder se concentran en una sola persona, no teniendo en ocasiones otros límites que los principios morales, pero que con frecuencia degenera en despotismo; suscitándose una lucha entre los ciudadanos y el poder real, dando paso a la Revolución Francesa. Posteriormente aparece la "Ilustración"

como un movimiento, que pretendió dominar con la razón los problemas del hombre, al mismo tiempo que proclamaba eliminar los vicios de la sociedad, ante los éxitos de la ciencia natural. Siendo uno de los grandes pensadores de esa época Montesquieu, un importante filósofo, desarrollo una teoría sociológica del gobierno y del derecho, siendo su obsesión el miedo por la monarquía absoluta que hacia imposible la vida; es célebre su teoría de la división de poderes expresada en "El Espíritu de las Leyes", ya que por medio de ésta teoría se aseguraba la libertad, ya que según él, el poder se limita con el mismo poder. Sus afirmaciones más famosas fueron las siguientes: "Los poderes que se atemperan los unos a los otros, que se contrapesan los unos a los otros, con sus respectivos contrapesos." " El abuso del poder, de un poder, no puede ser impedido sino por la oposición de un poder a otro; es decir, dar a cada poder una fuerza que le permita resistir al otro."; " La democracia debe evitar dos excesos: el espíritu de desigualdad, que conduce al gobierno de una persona; y al espíritu de extrema igualdad que conduce al despotismo de una persona."22

---

22. Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes, 5ª, edición, Porrúa, México, 1982.

Otro de los grandes pensadores fue Juan Jacobo Rousseau, partidario de la democracia directa, aparece como un contradictor de la representación popular. considera que cada ciudadano debe participar personalmente en la aprobación de las leyes, además de considerar a la soberanía del pueblo en inalienable e indivisible, no pudiendo el pueblo transferir, su derecho último de autogobierno, y que la soberanía esta en la voluntad general del pueblo y que la voluntad no puede quedar enajenada.

#### d) Epoca Contemporánea

El liberalismo es el sistema del siglo XIX, cuya influencia se manifiesta en los sistemas actuales, y en proceso de transformación.

En éste sistema se exalta la libertad en todas sus formas, al sistema de la libre empresa y a la libre concurrencia. La expresión liberal, liberalismo, procede de España y fue el nombre de un Partido Político, luego el término se incorporó al léxico politico-económico universal, para aludir a todo lo relacionado con la libertad, y reconociéndose que la razón es la única fuente de la verdad y de la moral. Su divisa general se atribuye al economista francés Gournay: Laissez Faire,

Laissez Passer, dejar hacer, dejar pasar, que alude a un estado de armonía natural que rige las cosas, el liberalismo llamado " La doctrina de la libertad, es una doctrina o teoría, una actitud ante la vida, que apoya la solución de los problemas sociales en la acción del individuo y de sus propios valores, sobre todo el de la libertad económica. El Derecho y el Estado son productos de la voluntad humana libre, éste último tiene una función específica: la de salvaguardar el orden público y no perturbar su normal desarrollo.

El liberalismo político designa una forma de régimen político que se funda en:

1. La afirmación de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, tal y como se proclamaron en la Revolución Francesa.
2. Un sistema democrático basado en la elección de los gobernantes por los gobernados.
3. Exalta la libertad del ciudadano, que se expresa esencialmente por el voto, el cual no deben usurpar ni los intereses privados ni el Estado.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

4. Reconocimiento de la División de Poderes en la estructura del Estado.

5. Una forma de régimen político que se funda en el parlamentarismo y en la pluralidad de los partidos políticos.

6. La concepción de un estado árbitro a nombre del interés general.

7. Proclamación de la igualdad de todos ante la ley.

El liberalismo en la actualidad ha cambiado, el aumento de la población, el encarecimiento de los artículos de primera necesidad, el alto costo de la vida, la inflación, el desempleo y otras grandes calamidades que padece la humanidad, han sido un factor para que el liberalismo se convierta en autoritarismo y totalitarismo, cerrando el paso a las clases más pobres y necesitadas de la sociedad. El liberalismo fue el sistema político dominante en el siglo XIX, pero sus defectos provocaron la aparición de partidos socialistas y más tarde las tendencias totalitarias, un ejemplo de ello lo es la crisis de 1929 en E.U.A.; de 1968 en Francia, así como provocar que por la debilidad de estos

sistemas, sé de la inflación, desempleo y miseria. otro de los sistemas que surgieron en el siglo XIX fue el Socialismo, que aparece como la disposición por parte del estado de los medios de producción, de distribución y de cambio, para hacer una justa y equitativa distribución de la riqueza pública, sistema de propiedad común y economía planificada.

Por su parte en el siglo XX, nos ofrece un saldo lamentable de incongruencias y desatinos, que no guardan relación con el desarrollo cultural y tecnológico, la aparición de dos grandes guerras mundiales y numerosas guerras menores, la división del mundo en grandes Corrientes ideológicas, la decadencia moral en todos los órdenes, principalmente en el político que se ha reflejado en toda la vida social.

Sobre estas consideraciones se vienen desarrollando los sistemas políticos de la actualidad, refugiados en grupos diversos de Estado que responden a sistemas diferentes, como por ejemplo los sistemas de Gobierno de las democracias de occidente que comprenden los grupos siguientes: a) El sistema parlamentario de Gobierno, tal es el caso de la Gran Bretaña, la República Federal Alemana, Italia, Japón y otros; b) El

sistema presidencialista de Gobierno como el de los Estados Unidos de Norteamérica, México y otros.

Un grupo distinto serian aquellos Estados que forman al Tercer Mundo, entre ellos los Estados Latinoamericanos, los Arabes, los Estados Africanos y Asiáticos, forman un grupo de países subdesarrollados con una evolución política lenta y atrasada, que difícilmente ensayan las ideas políticas de los Estados desarrollados.

Las características de los sistemas de gobierno actuales son las siguientes:

- ◆ El sistema constitucional: a) División de poderes, estructura pluralista del poder; b) Formación abierta y pluralista de la voluntad política y c) Integración política parcial.
- 2 El sistema autocrático: a) Concentración de poderes, estructura monista del poder; b) Formación monopolizada de la voluntad, y c) Integración política y social.

En el caso de México, ha integrado su ideología basado en su propia realidad social y en los principios de sus importantes revoluciones, en la Constitución de 1917 y sus reformas. Formamos parte del grupo de países genéricamente

llamados del " Tercer Mundo" con los inconvenientes de la inflación, la sobrepoblación, la escasez de alimentos, la falta de trabajo el subempleo, el de la vivienda y otros graves problemas.

La vecindad con los Estados Unidos de Norteamérica, ha hecho que los grupos importantes como capitalistas, comerciantes, industriales, terratenientes, en general la clase acomodada y la clase media superior y otros, sigan pensando que el sistema liberal es el más adecuado para impulsar el desarrollo nacional, pero hay que mencionar que nuestro país no cuenta con la misma estructura económica y militar del vecino país, además de que nuestros problemas se han visto acrecentados y multiplicados en los últimos tiempos como: la explosión demográfica incontrolada, un alto índice de analfabetismo, de miseria, de enfermedad, de falta de vivienda, un imperfecto sistema administrativo, y una mala distribución de la riqueza nacional.

Pero en unos cuantos años más y habrá terminado la historia de un siglo confuso e incierto, que no logró alcanzar lo que justamente se esperaba, o sea verse orientado en las metas superiores de la cultura y una vida social modelada al amparo de los altos valores del espíritu.

### 3.- Estructura del Gobierno Mexicano.

#### a) La Junta Gubernativa

Para poder hablar de la Junta Gubernativa, es necesario primero hacer mención de sus antecedentes que son: El Plan de Iguala y Los Tratados de Córdoba. Por el año de 1820, el restablecimiento del régimen constitucional en España y sus dominios, produjo en México reacciones disimiles, pero que de como tenían la certidumbre de que ya era inevitable la independencia.

La figura de Agustín de Iturbide es totalmente determinante para El Plan de Iguala y Los Tratados de Córdoba, Agustín de Iturbide, es designado por el Virrey de aquella época para que elaborara un plan de independencia, teniendo que conjugar las diversas orientaciones que se hacían en torno al sistema de gobierno que debía adoptarse, pero con el fin común de la independencia. Entre las intenciones de Iturbide se encontraban las siguientes: La independencia de la Nueva España y el deseo de las demás provincias, indicando los síntomas que anunciaban un próximo

rompimiento, en el que se deberían adoptar medidas prontas y eficaces.

El Plan de Iguala contenía las aspiraciones de todos los pueblos, que era la independencia absoluta de España y de toda otra nación, teniendo como base la religión católica, la absoluta independencia del reino de España, ser un Gobierno monárquico, habría una Junta donde se reunirían las Cortes, nombrándose ésta Gubernativa y se compondría de vocales propuestos por el Virrey, sería sostenido el gobierno por el ejército de las Tres Garantías, las Cortes resolverían si se continuaría con la Junta o sustituirse por una regencia, las personas y propiedades serían respetadas y protegidas, el clero conservaría todos sus fueros etc.

Por su parte, los Tratados de Córdoba establecían los siguientes puntos: La América se reconocería por nación soberana e independiente, llamándose en lo sucesivo Imperio Mexicano, el gobierno del imperio sería monárquico constitucional moderado, reinaría Fernando VII, Rey Católico de España, fijando su corte en México, se nombraría inmediatamente, conforme al espíritu del Plan de Iguala una junta compuesta por los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, fortunas y representación, ésta junta se llamaría Junta Provisional Gubernativa, siendo individuo de ésta junta

el teniente Don Juan O'Donoju, la Junta Provisional de Gobierno tendría un presidente nombrado por ella misma, su primer paso sería hacer un manifiesto al público de su instalación y motivos que la reunieron, La Junta Provisional nombraría posteriormente una regencia compuesta de tres personas, de su seno o fuera de él, en quien reside el Poder Ejecutivo y que gobierne en nombre del monarca, instalada la Junta Provisional, gobernaría interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala, y mientras las Cortes formen la Constitución del Estado, la regencia, procedería a la convocación de las Cortes, conforme al método que determine la Junta Provisional de Gobierno, El Poder Ejecutivo residiría en la regencia y el Legislativo en las Cortes además de ser auxiliar la junta como cuerpo consultivo.

Como podemos ver, de acuerdo con el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, se procedió a instalar la Junta Provisional de Gobierno, encargada a su vez de designar a los integrantes de la regencia, a ésta junta le competía gobernar interinamente conforme a las leyes vigentes, en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala, así como legislar de acuerdo con la regencia en los casos que no dieran lugar a esperar la reunión de las Cortes, ésta junta se instaló el 28

de septiembre, eligiendo como su presidente a Iturbide, levantando el Acta de Independencia y designando a los cinco integrantes de la regencia, quienes a su vez nombraron a Iturbide su Presidente; además del nombramiento de la regencia la junta tendría que legislar acerca de la convocatoria al Congreso Constituyente, disponiendo que el Congreso se dividiera en dos Cámaras iguales, la junta aprobó el reglamento sobre la libertad de imprenta señalando seis bases fundamentales sobre la constitución del imperio, llamadas Bases Constitucionales.

Posteriormente surgieron desavenencias entre el Congreso e Iturbide, quien posteriormente disuelve a dicho Congreso estableciendo en su lugar la Junta Nacional Instituyente, integrada por reducido número de diputados del antiguo Congreso, en proporción a las provincias, este nuevo organismo aprobó en febrero de 1923, el Reglamento político Provisional del imperio, formulado por Iturbide para regir mientras se expedía la Constitución.

## b) El Acta de Independencia

El Acta de Independencia Mexicana fue redactada el 28 de septiembre de 1821, época en la que por comentario del Maestro Felipe Tena nos dice lo siguiente:

*"La Nación Mexicana que, por trescientos años, no tuvo la voluntad propia, y libre, sale de la opresión en que ha vivido, y que los heroicos esfuerzos de sus hijos son coronados, por el amor y gloria de su patria".*

La Acta de Independencia reconocía como inmanejables y sagradas las naciones cultas de la tierra, declarando que " la Nación es soberana e independiente de la antigua España", con quien en lo sucesivo no mantendrá otra unión que la de una amistad estrecha en los términos que prescriben los tratados: que entablara relaciones amistosas con las demás potencias, que va a constituirse con arreglo a las bases que en el Plan de Iguala y tratados de Córdoba estableció. Teniéndola como entendida la regencia llamando imprimir, publicar y circular el 6 de octubre de 1821, primero de la Independencia de este Imperio.<sup>23</sup>

---

23. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1800-1976, 7a. edición, Ed. Porrúa, 1976, pp. 122 y 123.

c) *El Reglamento Provisional*

El proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano expresaba lo siguiente: " Por que la Constitución española es un código peculiar de la nación de que nos hemos emancipado; por que aun respecto de ella ha sido el origen y fomento de las horribles turbulencias y agitaciones políticas en que la presente se halla envuelta; por que la experiencia ha demostrado que sus disposiciones en general son inadaptables a nuestros intereses y costumbres, y especialmente, a nuestras circunstancias; y por que con tan sólidos fundamentos, el Emperador ha manifestado la urgentísima necesidad que tenemos de un reglamento propio para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del estado, mientras que se sanciona la constitución política que ha de ser la base fundamental de nuestra felicidad, y la suma de nuestros derechos sociales: "La Junta nacional instituyente acuerda sustituir a la expresada constitución española el reglamento político que sigue."

El Reglamento Provisional contenía las siguientes disposiciones: Desde la fecha en que se publique el presente reglamento, queda abolida la constitución española en toda la extensión del imperio, la nación mexicana y todos los

individuos que la forman, profesarán la religión católica, apostólica y romana, el clero secular y regular serán conservados en todos sus fueros y preeminencias, conforme al artículo 14 del Plan de Iguala, la nación mexicana es libre, independiente y soberana y su gobierno es monárquico constitucional representativo y hereditario, con el nombre de Imperio Mexicano.

El gobierno mexicano, tendría por objeto garantizar los derechos de libertad, propiedad, seguridad e igualdad legal, la casa de todo individuo no podrá ser allanada sin consentimiento del pueblo, la libertad personal sería igualmente respetada, ya que nadie podría ser preso, ni arrestado, sino conforme a lo establecido en la ley, la propiedad es inviolable, el estado podría exigir el sacrificio de una propiedad particular; pero con la debida indemnización, todos los habitantes del imperio tendrían que contribuir a las urgencias del estado, se protegería la libertad de pensamiento, escribir y expresar por la imprenta cualquier concepto ó dictamen; el sistema del gobierno político del imperio mexicano, se compondría de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que serían incompatibles en una misma persona ó corporación.

En cuanto al Poder Legislativo, residiría en la Junta Nacional Instituyente, organizaría el plan de la hacienda pública, tendría un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro secretarios. El Poder Ejecutivo, residiría exclusivamente en el Emperador como jefe supremo del estado, siendo su persona sagrada e inviolable y entre sus facultades principales encontramos las siguientes: proteger la religión católica, hacer cumplir la ley y sancionarla, defender la patria, conservar el orden interior y la seguridad exterior, mandar las fuerzas de mar y tierra, declarar la guerra y hacer tratados, dirigir las relaciones diplomáticas y de comercio, formar los reglamentos, establecer los tribunales necesarios y nombramiento de jueces, cuidar que se administre pronta y cumplidamente la justicia, indultar a los delincuentes.

El Poder Judicial, tendría la facultad de aplicar las leyes a los casos particulares, ningún mexicano podría ser juzgado, sino por el tribunal correspondiente, subsistirían los juzgados y fueros militares y eclesiásticos, en el delito de lesa-majestad nadie gozaría de fuero privilegiado, la justicia se administraría en nombre del Emperador, ningún mexicano podría ser preso, sino por delito que merezca pena corporal, no se hará embargo de bienes, sino cuando el delito induzca responsabilidad pecuniaria.

d) *Acta Constitutiva de la Federación*

La discusión del Acta Constitutiva de la Federación, se efectuó del 3 de diciembre de 23 al 31 de enero de 24, fecha está última en que el proyecto fue aprobado casi sin variantes, con el nombre de " Acta Constitutiva de la Federación Mexicana " y posteriormente con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año de 24, con el título de " Constitución de los Estados Unidos Mexicanos ", es importante mencionar que la Constitución de los Estados Unidos del Norte fue tomada como modelo, para la elaboración de esta.

El Acta Constitutiva de la Federación se componía de la siguiente forma: la nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, la nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, la soberanía reside radical y esencialmente en la nación, la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal, sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos.

En cuanto a la división de poderes, el poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo. El Poder Legislativo residirá en una cámara de diputados y en un senado, que compondrán el Congreso General, pertenece al Congreso dar leyes y decretos, admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal, fijar cada año los gastos generales de la nación, reconocer la deuda pública etc. El Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale, siendo las facultades a grosso modo las siguientes: poner en ejecución las leyes, nombrar los empleados de las oficinas generales de hacienda, declarar la guerra, disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia activa, nombrar los empleados de las oficinas generales de hacienda, declarar la guerra, disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia activa, nombrar los empleados del ejército y empleados diplomáticos, publicar, circular y de hacer guardar la Constitución.

En relación al Poder Judicial, todo hombre que habite en el territorio de la federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia, ningún

hombre será juzgado en los Estados Territorios de la Federación, sino por leyes dadas a tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgue. El Gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, las Constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución general, todo habitante de la federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas y esa acta sólo podrá variarse en el tiempo y términos que prescribe la Constitución general. En conclusión podemos decir que " del Acta, primera ley fundamental del México independiente, parece arrancar, pues, todo nuestro Derecho Constitucional. La Carta de Apatzingán que le precedió diez años atrás, en plena lucha de emancipación, sería dejada a un lado, en el México constitucional que sobre el Acta comenzaría a edificarse".<sup>24</sup>

#### **4. La División de Poderes.**

##### a) Teorías sobre la División de Poderes

---

24. Ibídem, pág. 130

Antes de comenzar a hablar, sobre las distintas teorías que hay sobre la División de Poderes, sería conveniente hablar de una manera muy breve sobre la figura del poder, ya que no hay duda de la preeminencia del poder en la política en cualquier sistema político que domine la vida del Estado etc.; el poder aparece como la mejor forma de expresión de la autoridad, poder político o poder del Estado, que tiene por finalidad organizar la vida política.

El Poder, lo podemos conceptualizar de la siguiente manera: El Poder se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción, que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa. La Capacidad de crear o destruir un derecho u obligación legales, u otra fuerza legal.

Nuestra Constitución consagra en el artículo 39, el principio fundamental del poder: "Todo poder dimana del pueblo, y se instituye para beneficio de éste". En el derecho público moderno, el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad, es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Un poder institucionalizado. En cuanto al poder dominante o político, es el que corresponde al Estado en general, es un poder

total, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos; el poder del Estado para que sea legítimo y eficaz debe apoyarse en el poder social, en las fuerzas reales de poder de una comunidad. Ningún poder es sólido y estable cuando gobierna para esclavos, ya que el poder público es el único camino para alcanzar objetivos gubernamentales.

Después de haber hablado a manera de introducción sobre la figura del Poder, proseguiremos a hablar sobre las diversas teorías de la División de Poderes.

En el Constitucionalismo Moderno, los diversos doctrinarios han llegado a un acuerdo en el sentido de que en el Estado se da la unidad de poder, al mismo tiempo que hay diferenciación de funciones. Los antecedentes de la doctrina de la división de poderes, se encuentra en los tiempos clásicos.

En el pensamiento político griego se encuentra la definición de Aristóteles, quien siguiendo su método de comparación entre varias constituciones, dentro de la polis advirtió la existencia de tres poderes: un poder legislativo, una fuerza ejecutiva y finalmente los aplicadores o intérpretes de la ley, o sea el cuerpo

judicial. En los finales de la Edad Media, Bodino da diversas clases de soberanía, en México y otros países se sostiene la doctrina de la división de poderes.

John Locke, en su obra Ensayo sobre el Gobierno Civil, señala la conveniencia de la separación de poderes y establece la distinción de los tres siguientes: el legislativo al que le considera mayor importancia y prepotencia; el ejecutivo que debe quedar subordinado al primero, y el poder federativo, al que le corresponde el manejo de las relaciones exteriores. Locke afirmaba que " para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas".

Montesquieu, en su " Del Espíritu de las leyes", planteaba que en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. Montesquieu aseveraba, que "es una experiencia eterna que todo hombre que llega al poder es encaminado a abusar del mismo, y no se detiene sino hasta que tropieza con limitaciones", precisando que no se pueda

abusar del poder es preciso que por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder.

Montesquieu comprende que la libertad exige para estar protegida, pero debe desligarse del poderoso haz de los derechos del rey; y que las diversas partes componentes sean confiadas a diferentes titulares y que estos titulares tengan la facultad de frenarse, o impedirse mutuamente, sobre todo cuando uno de ellos intente aventurarse en el camino del despotismo.

La doctrina de la División de Poderes tiene como sentido técnico, entre otros, el de delimitar las funciones de cada uno de los órganos del Estado, independientemente que en la practica sea irrealizable de una manera absoluta y ser instrumento extraordinario para combatir el despotismo y el absolutismo. Es necesario que ninguno de los tres poderes posea o pueda adquirir superioridad sobre los otros dos, lo cual podría degenerar en omnipotencia. Por tanto, es indispensable no sólo investirlos de competencias distintas y separadas, si no hacerlos independientes e iguales los unos respecto de los otros. Sólo así podrían limitarse y defenderse entre sí; es lo que comúnmente se conoce como sistemas de frenos y contrapesos, o también teoría de la

balanza y del equilibrio de los poderes.

Pero, posteriormente, se vio, que la teoría era irrealizable, ya que una separación o división del poder estatal, con funciones exclusivas para cada departamento, es imposible. Por ello se habla más bien de colaboración de poderes, o de separación de funciones. Desde el punto de vista político, la doctrina tuvo una gran fortuna, sobre todo en los pueblos latinos, tan amantes de formular principios absolutos, y por otra parte fueron el ariete que se utiliza, con éxito, para atacar el sistema absolutista, tanto del Imperio Británico como de los dominios españoles, en lo que se refiere a centralización del poder. La separación o especialización orgánica de las funciones tropieza con un obstáculo por el hecho de que entre las funciones propiamente dichas de legislar, administrar y juzgar en el sentido material indicado por Montesquieu, existen ciertos puntos de contacto.

En cuanto a los Regímenes Políticos, basados en la doctrina de la división de poderes, tenemos que, ésta división de poderes funciona de muy diversa manera, según se trate de regímenes parlamentarios o del sistema presidencialista. En el primer caso hay una estrecha unión

entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pudiéndose afirmar que existe cierta subordinación del primero al segundo. La liga se realiza a través del gabinete, cuya integración se realiza de acuerdo con la fuerza del parlamento o Poder Legislativo. El Gabinete Ministerial, constituye la pieza esencial del régimen parlamentario, puesto que gracias a él se establece la colaboración entre el Ejecutivo y el Parlamento, no puede gobernar si no es con la confianza del parlamento.<sup>25</sup>

Los Ministros proceden del parlamento, han entrado en él y son solidariamente responsables ante el parlamento de la política del gabinete.

El Primer Ministro y su Gabinete dependen del parlamento, en virtud de que, en última instancia, el proceso electoral determina que partido se debe encontrar en el poder.

---

25. HAURIUO, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ed. Ariel, 1980, p. 272

El Primer Ministro y su Gabinete dependen del parlamento, en virtud de que, en última instancia, el proceso electoral determina que partido se debe encontrar en el poder. Este proceso electivo, según la mayoría que obtiene cada partido es el que da origen al gabinete. Los Ministros de este organismo son responsables ante el parlamento, la relación entre el ejecutivo y el legislativo se hace más estrecha, si precisamos que el primero tiene la facultad de disolver el parlamento y convocar a nuevas elecciones. Dentro del régimen parlamentario, el gabinete tiene a su disposición un arma que el permite ejercer sobre el parlamento, siendo éste el derecho de disolución, que consiste en el Ejecutivo en abreviar la duración del mandato de los parlamentarios, cosa que no sucede en el sistema presidencial. Podemos concluir que el parlamentarismo es aquel "régimen que permite que los poderes públicos colaboren y dependan respectivamente uno de otro.

En el Sistema Presidencialista la separación de poderes es más notoria. Los nexos entre el Ejecutivo y el Legislativo son más flexibles. La responsabilidad corresponde al Presidente de la República y no existe subordinación alguna. El gabinete, o sea los Secretarios de Estado, son funcionarios de confianza del Presidente de la República,

quien los nombra o separa del cargo, en forma discrecional. En cambio carece de la facultad de disolver las Cámaras.

A su vez, el Poder Legislativo funciona de manera independiente. En Estados Unidos la separación entre ambos poderes es más notable que en México y los países iberoamericanos. El Poder Legislativo entre nosotros ha ido perdiendo fuerza e incluso la iniciativa de leyes en buena parte ha pasado al Ejecutivo, en vista de que muchas de las iniciativas presentadas por miembros de algunas de las Cámaras, muy poca veces prosperan. En cambio año con año se advierte el gran número de proyectos de ley, que luego se convierten en disposiciones legislativas, que parten del Ejecutivo.

Por lo que en nuestros días se observa una tendencia a fortalecer al Poder Ejecutivo, en la mayor parte del mundo; y las antiguas tendencias de separación y autonomía del legislativo, en parte van cediendo ante la fuerza cada vez mayor, que se otorga al ejecutivo. En algunos casos esto sucede a través de nuevas disposiciones legislativas; en otros, por medio de práctica que se van imponiendo.

Es importante señalar que existen los regímenes políticos basados en la confusión de poderes; esta confusión de poderes se realiza en beneficio del poder legislativo como en el ejecutivo. En el primer caso, estamos ante el régimen de Asamblea o Gobierno de Asamblea, en el segundo, ante el régimen presidencialista. El régimen de asamblea se caracteriza por el sometimiento del ejecutivo a sus censores, es decir al Parlamento, esencialmente por la ausencia del derecho de disolución y la reconstitución o remembramiento del Poder en provecho de este último. En cuanto al régimen presidencialista, este se organiza en torno a la persona del Jefe de Estado, cuya figura es tan importante que casi es glorificada.

#### *b) La División de Poderes en México*

Cada Estado independiente y soberano por lo que hace su régimen interior, tiene sus poderes que se llaman y son: "Poderes del Estado". El poder soberano que resulta de las restricciones impuestas a cada una de las entidades soberanas que forman la Federación Mexicana, reside esencial y originariamente en el pueblo mexicano, que no pudiendo ejercerlo por si mismo, tiene que delegarlo, resultando de esta delegación los poderes públicos cuyo conjunto se llama

"Poder Federal". Este poder es esencialmente uno, por que la soberanía es una e indivisible, pero en la República Mexicana como en la generalidad de los pueblos cultos del mundo actual, ese poder único e indivisible se ha considerado dividido en tres ramas no solo para su fácil ejercicio, sino principalmente para que, por medio de esa división, se evite que un poder legitimo, instituido para beneficio del pueblo, se convierta en un poder tiránico ejercido para su opresión y para su desgracia.

Los poderes de la Unión ejercen la soberanía del pueblo mexicano en los casos de su competencia y en los términos establecidos por la Constitución Federal. Nuestra actual Constitución, no pudo dejar de ser la excepción sobre lo que las Teorías de Locke y Montesquieu expresaban. La primera separación de poderes en nuestro derecho la encontramos en la Constitución de Apatzingan de 1814, art. 11 y 12, que establecía lo siguiente: " Tres son las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes, la de hacerlas, ejecutarlas y la facultad de aplicarlas a los casos particulares, y son el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, los cuales no deben ejercerse ni por una sola persona o corporación". aunque esta constitución, no tuvo vigencia la podemos considerar como un antecedente, también a

partir de este momento se adopta el Sistema Bicameral (Cámara de Diputados y Senadores).

Nuestra Constitución declara que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, Representativa, Democrática y Federal. Nuestro artículo 49 constitucional declara, que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, agregando que nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el Legislativo, en un solo individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión.

Esta prescripción constitucional no se opone, sin embargo, que en ciertos casos el Poder Ejecutivo de la Unión tenga, además de sus atribuciones naturales, algunas que competen al Poder Legislativo. Tales son los que prevé el art. 29, esto es, la invasión, perturbación grave de la paz pública, y cualquiera otros que pongan a la sociedad en grave peligro ó conflicto. En estos casos el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, 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,

puede suspender las garantías otorgadas en la Constitución, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

Estas autorizaciones no importan la delegación de un poder ó facultades que correspondan al Congreso, si en virtud de ellas el Ejecutivo puede legislar en determinados ramos de la administración pública. Desempeña atribuciones que le son propias, dadas las circunstancias que prevé y exige la Constitución: en consecuencia, que el poder ejercido es rigurosamente constitucional, y que de manera alguna está en contradicción con el principio de división de poderes que la Constitución reconoce, ni con la prohibición de que puedan reunirse dos ó más de esos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. En los casos que hablamos no se inviste al Ejecutivo con el poder de legislar; se le otorga esta facultad en la extensión y en las materias que designa la autorización del Congreso, solo para hacer una situación difícil en que pelagra la paz pública, las instituciones y la independencia de la República.

Fuera de estos casos extraordinarios, el poder público, como se mencionó antes, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El conjunto de estos tres poderes representa la soberanía nacional; y su ejercicio, en lo que respecta al régimen y gobierno interior de la República, tiene por objeto mantener el orden público en el desarrollo práctico de las instituciones nacionales.

PODER LEGISLATIVO. El Poder Legislativo, conforme al artículo 50, se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados está integrada por representantes de la nación, electos cada tres años, y por cada Diputado propietario se eligiera un suplente. La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos Diputados electos según el principio de votación mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Para ser Diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento.

- II. Tener veintiún años.
- III. Ser originario del Estado en el que se haga la elección.
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal.
- V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- VI. No ser Ministro de algún culto religioso.
- VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales dos serán electos según el principio de votación mayoría relativa y uno será asignado a la primera Minoría, en cada Estado y en el Distrito Federal. Los 32 senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. (art.56)

Por cada Senador propietario se elegirá un suplente; para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado excepto el de la edad, que será de treinta años. Las facultades comunes que tienen ambas Cámaras son: Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, no podrán ser

reelectos para el período inmediato, los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales disfrute sueldo. (art.59,61 y 62)

El Congreso se reunirá a partir del primero de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias (art.65). El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo de ella, se reunirán, en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente (art.67). Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designado un mismo punto para la reunión de ambas.

Los casos, en que ambas Cámaras ejercen el poder legislativo unidas, se procede en la forma que determine el art. 71 y 72, estableciéndose que todo proyecto de ley y decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el

reglamento de debates, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

En cuanto a las atribuciones que le competen al Poder Legislativo, de acuerdo al artículo 73, se hará mención de alguna de ellas, por considerar ser estas de las más importantes:

- ❖ Admitir nuevos Estados a la Unión Federal.
- ❖ Formar nuevos Estados dentro de los límites existentes.
- ❖ Cambiar la residencia de los Supremos Poderes.
- ❖ Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.
- ❖ Declarar la Guerra.
- ❖ Dictar leyes sobre Nacionalidad y Condición Jurídica de los Extranjeros.
- ❖ Expedir la ley Orgánica de la Contaduría Mayor.
- ❖ Conceder licencia al Presidente de la República y constituirse en Colegio Electoral.
- ❖ Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.
- ❖ Establecer contribuciones.
- ❖ Expedir leyes sobre diversas materias.

*ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS*

- a) Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración del Presidente Electo.
- b) Vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor.
- c) Nombrar a los Jefes y demás empleados de esa oficina.
- d) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- e) Declarar si ha o no-lugar a proceder penalmente contra los Servidores Públicos.
- f) Las demás que le confiere expresamente la Constitución..

*ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DEL SENADO:*

- a) Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.
- b) Ratificar los nombramientos que hace el Presidente sobre el Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales y Empleados Superiores de Hacienda.
- c) Autorización para emitir la salida de tropas nacionales.
- d) Dar el consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional.
- e) Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado.

- f) Resolver las cuestiones políticas que surjan en un Estado.
- g) Eregirse en jurado de sentencia para conocer en juicio Político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos.
- h) Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de LA Nación.
- i) Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal.
- j) Las demás que la misma Constitución le atribuye.

#### *ATRIBUCIONES ECONOMICAS DE AMBAS CAMARAS*

- ◆ Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- ◆ Comunicarse con la Cámara Colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión.
- ◆ Nombrar los empleados de su Secretaria y hacer su reglamento interior.
- ◆ Expedir convocatorias para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

#### *LA COMISION PERMANENTE*

Durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una comisión permanente compuesta de 37 miembros de los que 19

serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras (art.78) y sus atribuciones se encuentran señaladas en el artículo 79.

#### *PODER EJECUTIVO*

Habiendo explicado ya lo que respecta al Poder Legislativo, el orden exige que ahora tratemos lo concerniente al Poder Ejecutivo.

De acuerdo al artículo 80, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se deposita en un individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Requisitos para ser Presidente (art. 82).

I.- Ser Ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.

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.

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

V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes al día de la elección.

VI.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado.

VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecida en el artículo 83.

El Presidente durará en su encargo seis años, en caso de falta absoluta del Presidente durante los dos primeros años de su periodo, el Congreso se constituirá en colegio electoral, nombrará un Presidente Interino; si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente, nombrará un Presidente Provisional; cuando la falta ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, se designará un Presidente Sustituto.

El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, y el cual no podrá ausentarse del territorio nacional sin el

consentimiento de este o de la Comisión Permanente en su caso.

Las Facultades del Presidente de la República, las encontramos especificadas en el artículo 89, pero debido a que serán tema de otro capítulo posterior, no se enuncian.

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, ya que sin este requisito no serán obedecidas, a su vez estos, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

#### *PODER JUDICIAL*

De acuerdo al artículo 94, el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Circuito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 11 Ministros y funcionará en Pleno o Salas; el Consejo de la Judicatura Federal, determinará el número, división en circuitos, competencia territorial, y especialización por

materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Circuito. La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial, sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales y locales así como tratados internacionales. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo 15 años. (art.94)

Los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son los siguientes:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
2. Tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.
3. Poseer el día de la designación, una antigüedad de 10 años de ejercicio profesional de Licenciado en Derecho.
4. Gozar de buena reputación, o no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal.
5. Haber residido en el país dos años antes al día de la designación; y
6. No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, ni

Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de la elección.

El Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas designará al ministro que deba cubrir la vacante. (art.96) Los magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, duraran seis años en el ejercicio de su encargo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros, cuando así lo juzgare conveniente; a la vez esta facultada para nombrar y remover a su secretario y demás funcionarios y empleados. Cada cuatro años, el Pleno eligira de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior (art.97).

Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, las renunciias de los Ministros solamente procederá por causa grave, sometidas al Ejecutivo y, si este las acepta, las enviará para su aprobación al Senado (art.98).

El Tribunal Electoral será la máxima autoridad Jurisdiccional en la materia y Órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, éste Tribunal funcionará con una Sala Superior, así como en Salas Regionales, el art. 99 nos menciona lo que a éste Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estará a cargo de la Judicatura Federal (art.100). Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la competencia de la autoridad federal.

El artículo 104 nos menciona los casos en los que corresponde conocer a los tribunales de la federación, el

artículo 105 de los casos en los que compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por su parte el artículo 107 nos habla de que las controversias de que habla el artículo 103 se sujetaran a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley.

c) *Hacia un Equilibrio de Poderes para lograr una verdadera Democracia.*

Para hablar de un equilibrio de poderes, es también hablar de que las necesidades sociales, económicas y políticas, con las que tiene que enfrentarse el estado, y las cuales han hecho que sea imposible una aplicación rígida y formalista del principio de separación de poderes, además de que el predominio del Poder Ejecutivo en los Sistemas Presidenciales, ha venido a implantar en la práctica constitucional su primacía frente a los demás poderes del estado, es por ello el reclamo que tengo, para que se frene esa situación, y se restaure el equilibrio entre los poderes estatales.

El peligro que existe cuando un poder determinado absorbe las funciones de los demás poderes, es que en ese momento el poder político, económico y social de un estado lo va a

controlar todo, pudiendo llamar a éste, como "Poder Absorvedor" En nuestro país es bien sabido la preponderancia del Poder Ejecutivo, sobre el Legislativo y Judicial; esta preponderancia podría influir en que se estableciera un gobierno oligárquico, es decir en el poder de unos cuantos individuos o de una sola persona llamada Presidente de la República o Jefe del Poder Ejecutivo Federal, corriéndose los riesgos de que un poder determinado pueda acarrear, siendo como un ejemplo los siguientes:

- Establecimiento de un régimen oligárquico.
- El pensamiento político y económico de un solo individuo llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Que existan unos cuantos privilegiados o que se instaure una Monarquía Sexenal.
- Que un solo individuo o grupo de personas físicas representen un poder inmerso de coacción.
- Que las tareas de representación del gobierno frente al pueblo, no sean llevadas a cabo de una manera correcta.
- La pérdida total de la libertad en todas sus expresiones.

Ante los posibles riesgos citados anteriormente, creo que para prevenir la preponderancia de algún poder, en este caso

del Ejecutivo, se deberían prevenir los riesgos de exceso de poder y así evitar que un poder determinado absorba a los otros, como actualmente sucede en los Sistemas Políticos Democráticos.

Es también un hecho, conocido por todos nosotros, que la causa del fortalecimiento del Poder Ejecutivo, va desde una mala planeación, hasta la excesiva delegación de facultades a este poder; otro motivo podría ser que apenas en México se están dando la existencia de partidos políticos de oposición, con la fuerza necesaria Para poder presionar, constantemente al partido en el poder, y de esta manera contrarrestar al Poder Ejecutivo.

En el caso de México, se da la unanimidad de un partido político mayoritario (PRI) en la Cámara de Senadores y Diputados, factores que hacen difícil que el Poder Legislativo contrarreste el poder presidencial. Por ello es, que con la limitación del poder, trae como resultado el reconocimiento y la protección de la libertad, tanto de los individuos, como de los grupos sociales.

Es por ello que en éste trabajo de investigación, se pretende lograr hacer entender que Para que exista una

verdadera y absoluta democracia, se debe dar la armonía entre los tres poderes, y que la Constitución Política, como órgano máximo de nuestras leyes, debe servir como criterio rector de todas las instituciones políticas, que se de la " División de Poderes ", su independencia reciproca y que cada uno gire con las funciones designadas, por su naturaleza y debidas atribuciones, originando con esto que no se de una atracción o contracción entre los poderes.

El equilibrio del poder en México, deberá tener su cimientto en el principio de la división de poderes un soporte importante, Para que sé de la imposibilidad de intervención de un poder a otro, y lo que será esto en un punto angular de nuestro ideal.

#### **5.- El Presidencialismo como forma de Gobierno.**

Para hablar del Presidencialismo como una forma de gobierno, entendiendo por formas de gobierno a "las diversas maneras de organización de un estado o al ejercicio del poder", comenzaríamos por conceptualizar primeramente las palabras: Presidente, Presidencia y Presidencialismo, y de esta forma abarcar sus diferentes aspectos para su total o integral comprensión de la figura del Presidencialismo.

PRESIDENTE: Significa tener el primer lugar en una asamblea, persona que preside, cabeza o superior de un consejo, Tribunal, Junta, etc. en las Repúblicas es el Jefe Electivo del Estado, y el que se encarga en un primer término de todas las causas públicas.<sup>26</sup> Presidente de la República como Representante de la Nación.- El carácter representativo de los cuerpos legislativos no agota el concepto de representación nacional en el régimen presidencial al que se acoge la Constitución Mexicana, en el caso del Poder Ejecutivo es clara su esencia representativa desde el momento que surge de una elección popular directa.<sup>27</sup>

PRESIDENCIA: Dignidad o cargo de presidente: la presidencia de la república, acción de presidir, ejercer la presidencia, sitio que ocupa el presidente, edificio en que reside el presidente, la presidencia del gobierno, tiempo que dura el cargo.<sup>28</sup>

---

26. GARCIA, Ramón. Diccionario Larousse, Ed. Larousse, México, 1994, pág. 693.

27. *Ibíd*em, pág. 693.

28. *Ibíd*em, pág. 693.

PRESIDENCIALISMO: Sistema de gobierno, en el que el Presidente de la República es también jefe del gobierno o del Poder Ejecutivo.<sup>29</sup>

Hoy en día el término Gobierno Presidencial se utiliza habitualmente a ambos lados del atlántico para describir el Sistema Norteamericano, ya que como se había mencionado anteriormente, la Constitución Norte Americana, es una de las fuentes del Sistema Presidencial, y en un sentido amplio, se usa como un término genérico que engloba a todos los gobiernos al frente de cuyo ejecutivo hay un mandatario elegido al que se denomina Presidente.

El Régimen Presidencial o Presidencialismo fue una creación de los Constituyentes Estadounidenses de 1787, en el que se configuraron un nuevo tipo de relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, siendo resultado que el Ejecutivo fuera la piedra angular del régimen representado por la figura de un Presidente vigoroso y fuerte, que además de ejecutar la ley gobernara y en el que se depositara la confianza de la Comunidad. Actualmente en el mundo existen

---

29. Idem. p. 696

dos tipos de gobierno, el Parlamentario y el Presidencial, pero también existen países en los que se encuentran mezclados ambos tipos de gobierno, nuestra Constitución en el artículo 80 menciona " se deposita el ejercicio supremo del Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuya forma de elección se especifica en el artículo 81, donde dice "la elección del Presidente será directa en los términos que disponga la ley electoral."

Así tenemos que los dos artículos mencionados, definen en nuestra Constitución al Sistema Presidencial, ya que nuestra Constitución parte de que el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, así que es unipersonal, su elección será en forma directa y secreta, lo que denota la característica del sufragio universal. Uno de los primeros elementos conceptuales de nuestro Sistema Presidencial es la unipersonalidad en el titular del Ejecutivo, nuestro presidente es jefe de estado y jefe de gobierno, a la vez, es decir un verdadero ejecutivo y que ejerce la función gubernativa efectivamente, y representa a nuestro país ante el mundo, es el representante máximo a nivel estatal.

El Presidencialismo es una verdadera forma de gobierno en la que se da el principio constitucional de División de Poderes otorgado constitucionalmente, pero en el que existe un marcado poder en el Ejecutivo, el Presidencialismo es pues a los ojos de nuestra Carta Magna un Sistema de Gobierno donde el poder se deposita en un individuo, el cual es elegido en forma directa por el pueblo, en donde los poderes se encuentran divididos y plenamente definidos en sus funciones, y en el que el Presidente puede nombrar y remover a sus colaboradores libremente.

Algunos autores consideran el término Presidencialismo como un exceso del Sistema Presidencial, y que la terminación "ismo" es lo que le da una característica especial. El Presidencialismo es una forma única en el mundo de gobierno, que no solo es aplicable y presentado en nuestro país, esta forma de gobierno se aleja diametralmente del Sistema Parlamentario y lejos se encuentra también del modelo del Sistema Presidencial clásico por sus características únicas. El Presidencialismo tiene un elemento único, que lo ubica en un punto diverso a los modelos ya planteados y es el predominio político en todas las esferas de actuación, donde el Presidente puede intervenir, lo que se traduce en un Ejecutivo fuerte y vigoroso, autosuficiente, cuyo predominio

procede principalmente de un aparato externo que es un partido político perfectamente establecido que tiene contratados todos los elementos del poder en México. En la actualidad la opinión acerca de que el Presidencialismo es un Sistema de Gobierno puro en estricto sentido, resultaría aventurado y hasta temerario, pero nuestro Presidencialismo, hemos demostrado tiene elementos que le dan autonomía plena de cualquier sistema del mundo. Consideremos que el Presidencialismo actualmente no tiene una aplicación como la que tenía el Sistema Presidencial Clásico, ya que se debilitan los poderes y facultades del Poder Legislativo, y en la realidad practica se da una dependencia del Poder Judicial al Presidente, por lo que nuestro Sistema Presidencial si tiene el exceso planteado.

El Sistema Presidencial clásico de los E.U.A., si bien es el punto de génesis de nuestro presidencialismo debemos decir que enfrenta actualmente cambios en sus elementos, por lo que podemos decir que el presidencialismo se define como un ejecutivo con evidente inyección de prerrogativas que recibe y que lo convierte en una versión más poderosa de un sistema presidencial que es único en el mundo.

Analizar el Sistema Político Mexicano es, al mismo tiempo tener presente una totalidad histórica concreta o como se ha dicho, varios bloques históricos en reciproca dependencia, el sistema mexicano es historia del presente e historia del pasado, es fruto de un devenir que no se puede definir por una causa, ni por consiguiente, encerrar en solo molde ideológico, ya que este sistema político, Como el de cualquier país, según dijera Montesquieu, arranca desde los bosques, es decir desde muy lejos, cualquier intento por explicar los fenómenos políticos del presente, se tiene que tener en cuenta, la trama del pasado, y con la figura del Caudillismo, se inició una nueva etapa continuada hasta ahora de transmisiones presidencialistas del poder. Podríamos decir que es fruto también de una conquista espiritual, si no que es, al mismo tiempo, espada de conquista e historia de encomendero.

El llevar a cabo un estudio serio del sistema político mexicano, implicaría tener en cuenta demasiadas facetas, ángulos, grandes y pequeñas gestas de los hechos históricos que en México han sucedido populando demasiados personajes y detrás de ellos, demasiadas "historias", pero en cuanto al presidencialismo, sus crisis vienen desde muy lejos y están unidas a las vicisitudes del sistema político, a sus

limitaciones y enfermedades estructurales y tienen, por tanto que reflexionarse a la luz de la misma historia de México, no solo tomando en cuenta las últimas crisis de los tiempos presentes, es evidente que estamos empezando un nuevo y doloroso ciclo histórico, de ahí la necesidad de ver el sistema en su conjunto, dentro de una visión historico-filosófica, a un México que tiene muchas historias y que esconde antropológicamente más de una nación. Creo que nuestra historia, si nos puede decir mucho sobre nuestros conflictos, por que no podemos explicar el presidencialismo mexicano acudiendo a una genérica naturaleza humana en las relaciones de poder, entre gobernantes y gobernados, las causas, motivaciones y justificaciones las encontraremos en la historia nacional, en el poder del espíritu o en el poder de la espada. No tiene que ser solo el elemento voluntarístico del "Yo lo quiero y yo lo mando" el que explica el por que en el Presidente Mexicano se den todavía atributos reales de otros tiempos; tampoco se puede explicar acudiendo a causas exclusivamente económicas, estructurales; la picardía y agudeza de los mexicanos, han propiciado que el pueblo vea en el estado, a un Estado-Gobierno como único (o mayor ) sujeto de la política.

Por desgracia, fuera de toda racionalidad, en la practica del poder, en el sistema político mexicano se ha practicado el axioma de Hobbes de que "Auctoritas, non veritas facit legem " o aquella menos radical, pero menos real, y que es práctica como a nuestros procesos electorales: Autoridad y no mayoría, pretendiendo convertir al Estado en un Unicum sui generis, que todo lo dirime y todo lo aglutina y solo él, el dueño de la razón de Estado, depositario casi único de la verdad política es el único capaz de conciliar la estabilidad del Sistema, que es fruto de la gran Revolución mexicana. Así como no es justo históricamente recurrir a la mole del pasado histórico para de ahí inferir la causa mecánica del absolutismo presidencialista, así de la misma manera no lo es él querer justificar prácticas muy actuales en la manera personal de gobernar de los presidentes mexicanos, el recurrir al realismo de que cuando este se ve tan sólo desde lo alto del Olimpo y no desde el valle del pueblo, para usar la figura de Maquiavelo. Es triste ver en los presidentes mexicanos, conforme van pasando los años en el poder, como se va deteriorando su sentido critico de la realidad y como van cayendo en desplantes hasta ridículos de vanagloria, el elogio a ía figura presidencial acaba por convencerlos a ellos mismos. Por consiguiente el presidencialismo, en lo que tiene de poder absoluto y de herencia obligada, pesa

ciertamente en las espaldas del presente histórico, podemos y debemos, en la explicación del actual fenómeno del presidencialismo mexicano, acudir a las causas generadoras del pasado histórico que lo hicieron posible, el poder presidencial no nació ayer, nuestro sometimiento hinca ciertamente sus raíces en nuestro pasado inmediato Porfirista o nuestro vasallaje a la Corona Española, podemos, por consiguiente sostener que el actual fenómeno del poder presidencial no es solo del presente, si no que detrás de él ya ha corrido mucha agua y que su corriente nos influye, es un fenómeno no meramente voluntario, es decir, que no depende exclusivamente, ni de las cualidades individuales del Presidente, ni de las solas prerrogativas que las leyes le otorgan, pero también podemos aclarar que lo anterior no justifica todas las anomalías del presente presidencialismo, rebasa perentoriamente las leyes constitucionales e inclusive las mejores tradiciones del pensamiento tradicional.

Se ha confundido la persona del príncipe con la voluntad de la nación, cayendo en un Presidencialismo absolutista que nada tiene que envidiar, en lo que a concentración de poder se refiere, a los Cesares de la antigua Roma o a los

soberanos absolutistas de la Francia de los siglos XVIII y XIX.30

En el Sistema Político Mexicano es muy frecuente que se violen los artículos de la constitución, a ciencia y conciencia de los gobernantes, por la sencilla razón de que aveces, el primer violador es el propio Presidente de la República, quien se cree un iluminado, por encima de todos los poderes, como si el presidente pudiera impunemente, ante la historia ser el hacedor de todos los milagros, pero en política ante la Constitución, no hay milagros, los artículos son para cumplirse o hacerse cumplir, o son para reformarse o abrogarse, según el caso, de lo contrario caemos en la pérdida de un lenguaje para la nación. Así como no es justo históricamente recurrir a la mole del pasado histórico para de ahí inferir la causa mecánica del absolutismo presidencialista, así de la misma manera no lo es el querer justificar prácticas muy actuales en la manera personal de gobernar de los presidentes mexicanos.

---

30. PIÑON G. Francisco. Presidencialismo Estructura de Poder en Crisis, Ed. Plaza Valdez, p. 9

Podemos concluir con la afirmación de que lograr una definición precisa del Presidencialismo es difícil, pero consideremos que hemos aportado los elementos que lo forman y le dan su carácter ya descrito como único.

## **6. Características del Presidencialismo.**

El origen histórico del Presidencialismo mexicano, lo encontramos como ya lo hemos planteado anteriormente, en el sistema presidencial clásico de los Estados Unidos de América, por lo que a continuación pasaremos a conocer sus características en todo el mundo, Para después ubicarnos en el contexto de nuestro actual presidencialismo y Su consecuente y posterior confrontación.

Así en primer lugar, diremos que en el Sistema Presidencial Clásico de los Estados Unidos de América, el Poder Ejecutivo no se encuentra desmembrado en dos elementos como en el Sistema Parlamentario, donde encontramos un Jefe de Estado y no de Gobierno, por su parte el sistema presidencial amalgama ambas figuras en una misma, la cual ejerce y ejecuta legítimamente los poderes que le son conferidos, dicho poder tiene plena libertad Para nombrar a sus colaboradores, y estos no gozan de una autoridad política

solo sus dirigentes administrativos, los cuales son consejeros y colaboradores que coadyuvan en la función del ejecutivo; al respecto Joseph La Palombara afirma:

*"En un Sistema Presidencial, el presidente, quien es jefe de estado y de gobierno a la vez, es independiente del poder legislativo y por tanto no depende mayor ni continuamente de éste Para Su existencia o sobrevivencia; los poderes legislativo y ejecutivo son interdependientes: el legislativo no ésta obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del ejecutivo, el presidente puede vetar las leyes del legislativo; el presidente tiene la facultad de realizar nombramientos, el legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos, el legislativo puede juzgar y remover al presidente. El presidente tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del gabinete, en la presentación de iniciativas de ley y en la preparación del presupuesto."*<sup>31</sup>

---

31. LA PALOMBARA, Joseph. Politics Within Nations, Nueva Jersey, Prentice- Hall, 1974, p. 198-199.

Otra de las características del presidencialismo en general, es que se da la elección por sufragio universal, por ejemplo, en E.U.A., el sufragio se da en pasos, ya que se presentan sesiones de elecciones previas para la búsqueda de candidatos ( Demócrata y Republicano ), para posteriormente de los que resulten elegidos, se presenten las elecciones directas y se elija al que habrá de ser presidente, éste tipo de elección logra que se pueda dar una identificación con el electorado, por lo que creemos se da una identificación con toda una plataforma de ideas y conceptos, de la que es abanderado el candidato elegido, lo anterior nos muestra lo que consideramos como un claro ejemplo de educación política.

Por lo que respecta a México se da un voto único y directo del pueblo mexicano, lo que otorga al presidente electo un gran poder y coloca al titular del ejecutivo en el mismo plano de importancia que los legisladores, traduciéndose en una mayor posibilidad de actuación por parte del presidente, convirtiéndose en el representante más fuerte del pueblo.

Una característica muy importante del Sistema Presidencial se encuentra en que el Poder Ejecutivo y el Legislativo desde el punto de vista constitucional se da una tajante y radical

independencia en el ámbito de sus correspondientes competencias.<sup>32</sup>

La independencia real de ambos poderes en el sistema clásico presidencial es importante ya que permite un sistema implícito de frenos y contrapesos que limite e imposibilite los excesos, para que en el ejercicio del poder de un estado sé de una democracia más firme, al respecto tenemos la opinión de varios autores entre los cuales destaca Tomás Zamora que dice:

*"Las características del sistema presidencial son: a) el presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el legislativo; b) el presidente designa a los ministros, quienes no son responsables ante el poder legislativo y por tanto no pueden ser destruidos por éste; c) entre el presidente y el legislativo no existe la colaboración ni los medios de acción recíprocos -voto*

---

32. DUVERGER, Maurice. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, México, 1986, Ed. Ariel, pp. 213-214

de censura, disolución que se dan en el sistema parlamentario y , d) El régimen de partidos ya sea éste bipartidista o pluripartidista influye en el gobierno presidencial, y se puede agregar que también influiría grandemente en él, un sistema de partido único. 33

En opinión de Maurice de Duverger:

"El sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento.34

---

33. ZAMORA RODRIGUEZ, Tomás. El poder Ejecutivo en Francia. en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, año CVII, Núm. 6, Madrid, Ed. Reus, 1984, p. 901

34. Ibídem, pág. 319

El sistema presidencial clásico norteamericano tiene las siguientes características externas que aunados a la que le son propias como sistema, conforman el gobierno de los E.U.A.

- ❖ Abundancia de todo tipo de recursos principalmente los económicos.
- ❖ La opinión pública juega un papel muy importante y de gran influencia.
- ❖ El pueblo norteamericano principalmente cuenta con una educación política que lo hace particularmente activo.

Por lo que respecta a nuestro presidencialismo, la figura del Poder Ejecutivo, la tenemos en un solo individuo que amalgama la figura de Jefe Titular del Estado y de Gobierno, su elección se realiza mediante el sufragio universal y en cuanto al Poder Legislativo sus miembros son elegidos directamente, utilizándose para esto un sistema de mayoría, lo que faculta la posibilidad de ser legislador por medio de la cantidad de porcentaje de votaciones que un partido obtenga en una determinada zona geográfica.

En nuestro país la división de poderes se erige como una Institución de nuestro sistema político mexicano, consagrado en su artículo 49 constitucional, ahora bien en nuestro país

el sistema presidencial cuenta con la influencia muy marcada por parte del presidente, pero en el que existe un partido mayoritario y su líder natural es el presidente en dos factores:

- ◆ Es el líder de un partido mayoritario, y el presidente puede incidir en la designación de los candidatos a legisladores.
- ◆ Existe un sentimiento de agradecimiento por parte de los legisladores y como consecuencia la obligación de adherencia y pronunciamiento hacia la política presidencial.

Así que desde el aspecto jurídico del presidencialismo el sistema garantiza una libertad de acción por parte del titular del ejecutivo ya que sus posturas serian respetadas por el poder legislativo, por los factores ya mencionados. Otro factor definitivo en nuestro presidencialismo, es la pluralidad de partidos, pero en el que al final triunfan las propuestas del partido mayoritario, ya que en el seno de nuestro congreso existen una gran mayoría y en menor medida las minorías.

Otra de las características más importantes del presidencialismo, se encuentra en las estrechas cadenas de

interacción que se dan en los tres poderes, caracterizados por el predominio absoluto en favor del ejecutivo, el presidencialismo es un proceso de jerarquías escalafonadas cuyo punto cúspide es el presidente, lo que da origen al problema presidencial.

Dentro de las características más importantes del Sistema Presidencial, además de las ya mencionadas, podemos enunciar las siguientes:

- ❖ El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y de gobierno.
- ❖ El sistema mexicano es puramente presidencialista.
- ❖ El Presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- ❖ La dirección política del gobierno federal es determinada libremente por el presidente, con independencia del Poder Legislativo.
- ❖ Los colaboradores del Presidente no son propiamente titulares del Poder Ejecutivo, sino auxiliares dependientes de su único titular, que es el presidente, quien tiene las más amplias facultades constitucionales para nombrar y remover libremente a sus más inmediatos

colaboradores: Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo y Procuradores Generales de la República y del Distrito.

- ❖ Ni el presidente, ni los Secretarios de estado son políticamente responsables ante el Congreso. Esto es, no tiene que sujetarse a su opinión para imprimir a su gobierno las directrices que juzgue convenientes.
- ❖ La duración del cargo presidencial está fijada en la Constitución y no depende del apoyo del Poder Legislativo.
- ❖ El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- ❖ En México, durante los 40 años que transcurren de 1950 a 1990, el Poder Ejecutivo ha obtenido algunas nuevas funciones, y las atribuciones que ya poseía adquirieron nuevos matices, en general se puede afirmar que esos 40 años han reafirmado la posición del presidente mexicano como centro del poder en nuestro sistema político-constitucional.
- ❖ A lo largo y ancho de la República, el presidente de México es considerado como un baluarte de la Revolución, el único que remueve voluntades, quita y otorga favores.
- ❖ Aunque Jurídica e históricamente sea el responsable de los errores, fracasos, fraudes o pésima administración de sus

subordinados, nunca se escucha una voz de crítica dentro de su partido gobernante.

- ❖ El Presidente pretende ser inmune ante las responsabilidades, esto es lo que podríamos llamar la sacralización del poder y la figura presidencial.
- ❖ El poder del Presidente es pues, en la práctica, soberano y absolutista.
- ❖ En la práctica, el partido oficial es una dependencia informal del ejecutivo, el sistema político mexicano asume la forma de una serie de círculos concéntricos en cuyo foco se encuentra el Presidente de México con poderes casi dictatoriales.
- ❖ Actualmente el presidencialismo, ha comenzado una clara y definida dictadura política con los síntomas propios de la descomposición, los continuos cambios en el gabinete, las últimas e incompletas reformas tradicionales de hacer política no hacen sino continuar una agonía en el sistema y prolongar formas dictatoriales de gobernar, revestidas de modernidad.

Claro está que no todas estas notas se dan en todos los sistemas presidenciales y mucho menos en forma pura; pero establecer sus principios nos sirve para poder precisar Si un sistema es presidencial o parlamentario, o Si es

predominantemente presidencial con matices de parlamentario o viceversa. Pero espero que con estas características nos hayamos dado una idea más clara y precisa de lo que es la figura del Presidencialismo.

#### **7. Preceptos Constitucionales que fundamentan el Presidencialismo Mexicano.**

A continuación trataremos muy brevemente de señalar y hacer un pequeño análisis, de los artículos que en nuestra constitución sirven de base para que en nuestro país se lleve a cabo la forma de gobierno, que como ya se menciono anteriormente, actualmente nos rige y la cual es el "Presidencialismo ", entendiéndolo, como una forma de gobierno republicano en el cual por medio del sufragio se elige al titular del Poder Ejecutivo, el cual adquiere la calidad de Presidente de la República.

De acuerdo al artículo 80 de la Constitución de 1917, que actualmente nos rige, nos dice " Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; y en relación al artículo 81 " La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral".

Anteriormente nuestras leyes fundamentales como la de 1857 y 1917, establecían el depósito del Poder Ejecutivo de la Federación en un sólo individuo denominado " Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o Presidente de la República" (arts. 75 y 80 respectivamente), y de los cuales se puede describir al Poder Ejecutivo, como una función pública administrativa, o sea una dinámica, energía o actividad en que parcialmente se manifiesta el poder de imperio de estado.

Esta unipersonalidad del ejecutivo radica, en que ésta función pública solo se encomienda a un individuo, siendo este el presidente, y no a varios como podrían ser los secretarios en pluralidad constitucional, pero los cuales no son realmente depositarios de ésta función. Por el contrario, la idea de que los Secretarios, tuviesen ese carácter implicaría no solo el desconocimiento del sistema presidencial unipersonal que proclama la Constitución, sino la inadmisibile suposición de que el Poder Ejecutivo fuese divisible y en corroboración a éste aserto debemos recordar que el indicado elemento es uno de los atributos que distingue claramente el sistema presidencial del parlamentario, en el cual la función administrativa se ejerce en un cuerpo colegiado denominado gabinete, que depende

directamente de la Asamblea de Representantes populares llamada Parlamento o Congreso.

Por virtud de ésta unipersonalidad en la titularidad del órgano ejecutivo, en el presidente se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas, las cuales unidas a las que tiene dentro del proceso de formación legislativo y como legislador excepcional, lo convierte en un funcionario de gran significancia dentro del estado, no dependiente de la asamblea legislativa, sino vinculado a ella en relaciones de interdependencia y en cuyo goza de amplia autonomía que lo revela del carácter de mero ejecutor de las decisiones congresionales como lo son las leyes y decretos.

Un dato muy importante que es la base para la interpretación del presidencialismo es la división de poderes la cual es la clave para el funcionamiento del régimen presidencial, la separación de poderes es vital, solo que los vínculos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son flexibles, pero sin embargo la figura del presidente es notoria y políticamente respetada, es más en nuestros días se observa una tendencia al Poder Ejecutivo en la mayor parte del mundo.

Puede decirse que el "Ejecutivo Unipersonal" con el dilatado poder político y la amplitud de facultades administrativas que configuran la actividad pública a su titular, es creación del constituyente norteamericano, desde cuya incubación triunfó dicho sistema frente a la tendencia de hacer del presidente un simple órgano ejecutivo del congreso; al respecto Herman Pritchett afirma que en la Convención de Filadelfia al discutirse el proyecto de la Constitución se manifestó el temor de que el presidente con una extensa gama de atribuciones lo apartara de una situación de dependencia frente al órgano legislativo, fuese un verdadero "rey con más poderes que los monarcas europeos".

El Sistema Presidencial unipersonal que establece la Constitución de 1917, está jurídica y políticamente consolidado por estos principios fundamentales, a saber, primero el que prescribe la elección popular directa del presidente y el segundo concierne a la irrevocabilidad del cargo.

Enseguida haremos mención de los principales artículos que fundamentan al Presidencialismo:

**ART. 3-III.-** El Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas ....

**ART. 27.-** El Ejecutivo Federal podrá reglamentar la extracción y utilización de aguas, así como establecer zonas vedadas; la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal ....

**ART. 29.-** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos mexicanos. de acuerdo .... podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías.

**ART. 33.-** 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.....

**ART. 49.-**No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.....

**ART. 66.-** Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

**ART. 68.-** Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar .... pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión.

**ART. 71.-** El derecho de iniciar leyes o decretos compete; I. Al Presidente de la República.

**ART. 72.-** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras,....

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones, lo publicara inmediatamente; b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no

devuelto con observaciones a la Cámara de su origen ... c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen si ésta fuese sancionado por la mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

**ART. 73-VIII.-** El Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación XVI-la. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaria de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de salubridad tendrá obligación de dictar a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

**ART. 74-IV.-** El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación no podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias que emplearan los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

**ART. 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92 y 93** (no se mencionan por ser tema de otro capítulo ).

**ART. 96.-** Para nombrar a los Ministros de la suprema Corte de justicia, el Presidente de la República someterá el nombramiento o terna a consideración del Senado ....

**ART. 98.-** Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado.

**ART. 108 parr. II.-** El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

**ART. 131.-** Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías, que se importen o exporten..... El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras.....

**ART. 133.-** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de

acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

La especificación de los artículos antes mencionados, es muy importante ya en ellos se encuentran principalmente fundamentado el Presidencialismo, pero hay que hacer notar que no son todos estos los artículos que nos hacen mención a tal figura, sino que a través de otros ordenamientos se encuentra también parte del origen del exceso de facultades al Presidente de la República, ya que no hay que olvidar que todo el derecho esta concatenado.

**"Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa sino con sujeción a las leyes; no pueden imprevisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala."**

**Benito Pablo Juárez García.**

## CAPITULO III

## ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO.

SUMARIO. 1. El Ejecutivo Unitario. 2. Requisitos para ser Presidente. 3. Clases de Presidente: a) Presidente Interino b) Presidente Substituto c) Presidente Provisional. 4. La Elección Directa. 5. Periodo Presidencial, Procedimiento de Sustitución y Principio de no Reelección. .6. El Gabinete Presidencial y Oficina del Presidente. 7. Factores de Poder que contribuyen al fortalecimiento del Poder Ejecutivo. 8. Relación del Presidente de la República con el Partido al que pertenece

## 1.- El Ejecutivo Unitario.

Dentro de las características del Poder Ejecutivo Mexicano, encontramos que de acuerdo con nuestra ley fundamental vigente es: Unitario y su origen es popular directo haciendo del Presidente de la República un Representante de la Nación, como lo son, en su conjunto, los cuerpos colegiados que integran el Congreso de la Unión, se trata de una representación que recae en un solo individuo, esto es de tipo unipersonal, que se asienta en

el sistema electoral directo que se aplica para decidir la titularidad del Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo Federal, como una función administrativa del estado, se deposita o encomienda a una sola persona, pero no tomando en cuenta solo la figura del Presidente de la República, ya que si bien es su único depositario, para su ejercicio se apoya de varios colaboradores o auxiliares como lo son los Secretarios de Estado, pero por virtud de esta unipersonalidad en el poder ejecutivo es que se encuentran las más importantes y elevadas facultades administrativas; el Poder Ejecutivo se encuentra vinculado al Congreso de la Unión, pero en esta vinculación el ejecutivo goza de una amplia autonomía y lo revela de la situación de ser un mero ejecutor de las decisiones del Congreso.

el Maestro Ignacio Burgoa, afirma que: "el depósito Unipersonal del Poder Ejecutivo, es el fundamento jurídico del régimen presidencial"<sup>35</sup>

---

35. BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1994, p.829

Las características del Poder Ejecutivo que establece nuestra Carta Magna, están vinculadas a los principios de elección popular directa del presidente, al tiempo de duración en su cargo y a la irrevocabilidad del mismo, estos principios de la Unipersonalidad del Ejecutivo, convierten al Presidente de la República, en jefe de estado y representante del pueblo, a nivel nacional e internacional. El haber hecho alusión a la Unipersonalidad del Ejecutivo Federal, es pertinente hablar de una manera muy breve de la existencia de ejecutivos colegiados, que tanto en nuestra historia y la de otros países de Iberoamérica, han tenido vigencia. El Supremo Poder Ejecutivo, es una expresión de una reminiscencia de otras épocas en las que se acostumbro calificar de supremos a los poderes, así como en otras constituciones latinoamericanas lo hicieron, pero hoy en día calificar al poder ejecutivo, y por tanto al presidente, de supremo implica únicamente que él es la cúspide de la pirámide administrativa.<sup>36</sup>

Pero el poder ejecutivo es sólo y exclusivamente el Presidente de la República, ya que nuestro artículo 80 dispone que el poder ejecutivo es unitario; en la actualidad, la gran mayoría de las constituciones asientan

---

36. VILLEGAZ BASAVILSOBO, Benjamín. El Poder Ejecutivo, Montevideo, 1954, p. 20

ejecutivos unitarios, aunque hay excepciones como es el caso de Suiza y no hace mucho tiempo el de Uruguay.

En México anteriormente se había discutido ampliamente si el poder ejecutivo debía ser unitario o colegiado, los que se inclinaban por un ejecutivo colegiado lo que perseguían era debilitar el poder, actualmente, tal discusión ha sido superada en nuestro país. Se acepta el ejecutivo unitario y por décadas ha dejado de discutirse este problema. Por su parte la Constitución de Apatzingan encargó el poder ejecutivo a tres personas, esta ha sido la única de nuestras constituciones que estructuró un ejecutivo colegiado, aunque fuera del marco constitucional, cuerpos se han encargado del poder ejecutivo; Como ejemplos tenemos: la regencia de Iturbide, O'Donoju, el integrado por Pedro Celestino Negrete Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria etc.

En los principios de nuestro constitucionalismo, fue un tema muy importante: unidad o pluralidad del ejecutivo. En la propia convención de Filadelfia se propuso la existencia de un ejecutivo múltiple, no siendo claras las razones por las cuales no prosperó dicha idea, ya que se tenía la idea de que tiende a disimular las faltas y a destruir la responsabilidad, así como el riesgo de que difieran los miembros del cuerpo colegiado con las consecuentes

emulaciones y aun animosidad personales. En México una buena parte de los diputados constituyentes se inclinaban por que el poder ejecutivo fuera colegiado, y así pensaban impedir que se cayera en la tiranía y en la precipitación en la toma de decisiones, pero la comisión propuso la aprobación del ejecutivo unipersonal, ya que al respecto José María del Castillo Velasco expreso: "la ejecución de la ley debe ser pronta y eficaz, ya que si fuera discutible dejaría de ser ejecución; en la política debe haber unidad de pensamiento y dirección de los negocios públicos, y esto necesita unidad, y la política entre los pueblos tiene un carácter de secreto y se reserva que nos seria realizable si no se le confiara a un Presidente Unitario.<sup>37</sup>

Uruguay por su parte de 1952 a 1967, gobernó un Consejo Nacional compuesto de 9 miembros, dividiéndose en dos órganos independientes, La Presidencia de la República y el Consejo Nacional de Gobierno, sus integrantes eran electos por el pueblo y duraban 4 años, de sus integrantes 6 pertenecían al partido mayoritario y 3 al minoritario, los cuales no podían ser reelectos sino pasado 4 años.

---

37. DEL CASTILLO VELASCO, José María. Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano, México, 1871, Ed. Imprenta del Gobierno, pp. 166, 177-178

No obstante, de las experiencias vividas en nuestra historia y del modelo planteado por el Uruguay, la mayoría de los países del Continente Americano, han seguido el modelo de los E.U.A., del Ejecutivo Unitario.

El Poder Ejecutivo Federal, reside en el Presidente de la República, así lo establece el artículo 80 Constitucional que a la letra dice "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominara Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Por lo que de ahí partimos del principio del Ejecutivo Unipersonal, con el propósito de unificar el centro de decisión y mando del ramo ejecutivo y el cual reúne como ya mencionamos anteriormente las más importantes facultades administrativas y políticas del gobierno federal.

El ejecutivo latinoamericano, se distingue por su acentuado carácter unipersonal, procediendo está característica de una arraigada tradición de las épocas indígena y colonial, ya que heredamos un ejecutivo fuerte y autoritario, y que llegada la independencia fue sustituido por los caudillos militares y después por los civiles. Hay que mencionar también que el Presidente para poder desempeñar su cargo se encuentra auxiliado por Secretarios de Estado y Jefes de Departamento arts. 90,92,93 etc.

El Presidente de la República es constitucionalmente Jefe de Estado y de gobierno y políticamente es el jefe del partido dominante, en cuanto a su fundamento jurídico el Presidente de la República es el jefe de estado y de gobierno, por virtud de una sola circunstancia jurídica que es la de que se concentra en un solo individuo, con una importante cantidad de facultades y poder, pero esta doble investidura conferida al Poder Ejecutivo le impide la mayor parte de las veces él ejercerlas con la mayor eficacia.

Al respecto tenemos a continuación la opinión de varios autores entre los que se encuentran los especialistas y no especialistas en la materia y los cuales dan su opinión acerca de la Figura del Poder Ejecutivo Mexicano, pero en especial sobre el Presidente en particular.

- ♦ Los Especialistas: Daniel Moreno encuentra en nuestro ejecutivo una reminiscencia prehispanica, con poderes casi mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un emperador sexenal.<sup>38</sup>

---

38. MORENO, Daniel. Síntesis del Derecho Constitucional, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, p.

Para Daniel Cosío Villegaz, el poder del Presidente aumenta mucho por la creencia, general entre los mexicanos de cualquier clase social, de que puede resolver cualquier problema, "con solo querer o proponerselo".<sup>39</sup>

Para Jorge Montaña, el Presidente es el centro indisputable e la pirámide política siendo no solo el jefe del poder ejecutivo sino de todo el sistema, y aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio.<sup>40</sup>

Para Alberto G. Salceda, el presidente es el centro y la clave de toda la estructura política ya que: "la magnitud de sus poderes de hecho lo colocan en posición tan eminente que sólo puede ser comparada a la de los mis poderosos monarcas absolutos que ha conocido la historia. Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes y por el régimen de partidos. En las manos del presidente están todos los bienes y todos los males de la

---

39. COSIO VILLEGAZ, Daniel. El Sistema Político Mexicano, México 1972, pp. 30-31

40. MONTAÑO, Jorge. Los Pobres de la Ciudad en los asentamientos espontáneos, México, Siglo XXI, 1976, p. 86

nación y por ello el pueblo lo espera todo El y todo lo puede temer. A él se le pide la solución de los grandes problemas nacionales y el remedio de los más pequeños defectos municipales, y a él se atribuyen el mérito de todos los éxitos y la culpa de todos los fracasos.<sup>41</sup>

♦ Los No Especialistas: Para Octavio Paz, el presidente es dueño del PRI y de los medios de información, y tiene facultades casi ilimitadas para usar los fondos federales. "Lo extraordinario es que con semejantes poderes nuestros presidentes no hayan sido ni Caligulas, ni Nerones. La razón reside, quizá, en los largos años de disciplina y adiestramiento que el PRI impone a sus fieles. Aparece de nuevo la relación orgánica entre la institución presidencial y el partido. Desde su origen fueron realidades complementarias.<sup>42</sup>

---

41. SALCEDA G. Alberto. La elección del Presidente de la República, Revista de la Facultad de Derecho, núm. 6, 1952, p. 35

42. PAZ, Octavio. Posdata, México, Siglo XXI, 1970, p.35

Para **Carlos Fuentes**, en la cima del sistema se encuentra el Presidente de la República, que es una institución más que hombre, Sacerdote de un rito más que institución, él que asume con el cargo una tradición que proviene de los emperadores aztecas, de acuerdo con la mitificación popular.<sup>43</sup>

♦ Los Extranjeros: Para **Pablo Neruda** el presidente es un emperador azteca, mil veces más intocable que la familia real inglesa, y afirma que México vive la democracia más dictatorial que puede concebirse.<sup>44</sup>

Para **Jaques Lambert**: México ha vivido un régimen de preponderancia presidencialista estable, que es muy autoritario, pero que esta lejos de ser un régimen de espíritu dictatorial o totalitario.<sup>45</sup>

---

43. FUENTES, Carlos. Tiempo Mexicano, México, 1971, p. 70

44. NERUDA, Pablo. Confieso que he vivido. Memorias, México, 1974, pp. 230-231

45. LAMBERT Jaques. Political Institutions and Proces, Nueva York, Random House, 1964, p. 29

De las opiniones anteriores se recoge la idea de un Presidente muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados y que su figura adquiere un carácter mítico.

## **2.- Requisitos para ser Presidente.**

Nuestra Constitución establece, en el artículo 82, las exigencias requeridas para alcanzar la alta investidura, que en términos generales se asemejan a las estipuladas por las Constituciones de otros países, y en las cuales a continuación las enumeraremos, dando así una breve explicación de cada una de ellas para su mejor entendimiento.

I. Ser Ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento. Lo primero que se exige es ser ciudadano mexicano, lo cual es muy natural ya que conforme a la fracción II del artículo 35 constitucional, es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y para poder desempeñar ese cargo necesariamente tiene que estar en pleno goce de sus derechos. Además se pide ser ciudadano mexicano por nacimiento, pues se supone que así se es más adicto a la patria que los que son mexicanos por simple

naturalización, tratando con esto que se sigan intereses que no sean los de México, como podría acontecer si antes se ha tenido otra nacionalidad.

Pero además hay otro requerimiento: ser hijo de padres mexicanos por nacimiento. Esta parte de la fracción es una novedad del constituyente de 1917, ya que se trató de evitar que una persona "extranjerizante" pudiera llegar a la presidencia: es probable que se haya tenido en mente impedir que alguien como José Ives Limantour, a quien se le consideraba afrancesado, estuviera en condiciones de alcanzar esa representación.<sup>46</sup>

Por su parte Tena Ramírez critica esta parte de la fracción por considerar que se trata de un nacionalismo excesivo y no justificable porque "nunca se ha dado el caso de que a través de un presidente, hijo de padres extranjeros, ejerza influencia en los destinos de México el país de origen de los padres".<sup>47</sup>

---

46. CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, México, Ed. Siglo XXI, 1989, p. 51

47. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional, Ed. porrúa, 3ª Edición 1996, p.440

En nuestra opinión este requisito no debe suprimirse para abrirle las puertas de la Presidencia de la República a una persona determinada, porque aparte del poco respeto que se demostraría una vez más por la constitución, lesionaría a la propia persona que así llegara a ser presidente, restándole legitimidad a su elección y vulnerando la institución de la presidencia, y para que se pudiera hacer una reforma constitucional para suprimir este requisito se debería hacer solo con el consenso nacional, para que no existiera la duda de que se trata de una razón personalista.

II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección. Este requisito se exige, ya que nuestra constitución supone que la persona ha alcanzado la madurez de criterio ya que la prudencia solamente la edad la confiere. Sólo en este caso y en el de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia se solicita esta edad que es la máxima que la ley fundamental llega a pedir, en el caso de los partidos políticos pueden postular como candidato a una persona de 34 años, si al día de la elección cumple los 35 años.

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. Este requisito obedece primordialmente a que la persona que va a ocupar la

presidencia debe tener un amplio conocimiento de la realidad y no estar desvinculada de los problemas nacionales. En México esta permanencia es corta, pues se reduce a un año. La Constitución Norteamericana por ejemplo solicita catorce años de residencia previa en el país. Además esta exigencia tiene una explicación histórica porque en muchos casos se mandaba traer del extranjero a personajes que habían sido expulsados del país. Pero la razón fundamental es la de obligar a quienes aspiran al cargo de Presidente a estar en contacto con los más delicados problemas del país, para que, de ocupar la primera magistratura, pueden conocer y resolver mejor. Pero como todo, hay excepciones ya que Pascual Ortiz Rubio fue candidato a la presidencia sin haber residido en el país el año anterior al día de las elecciones ya que desempeñaba el cargo de embajador en Brasil y estuvo ausente por ocho años.

VI. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. Esta disposición ordena que los ministros de los cultos no tienen voto activo ni pasivo, la razón es clara ya que en 1857 al promulgarse la constitución, el clero acató el mandato del papa que declara nula la ley fundamental mexicana, ya que los sacerdotes dependen de un poder extraño al estado mexicano, por lo que el clero pagó y sostuvo la guerra contra la constitución de 1857.

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección. Esta exigencia tiene como finalidad la de que un funcionario no aproveche la influencia que le da la ocupación de ciertos cargos, para inclinar el peso de la balanza electoral en su favor.

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 que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección. Esta fracción persigue que las personas a quien menciona se retiren de sus cargos dentro del término que se indica, para que sé de la imparcialidad en las elecciones. pero estos requisitos se refieren al presidente de la república, sin hacerse ninguna diferencia entre el electo popularmente y el designado por el poder legislativo, pero se ha afirmado que sólo son aplicables al presidente electo popularmente, ya que la separación del cargo debe ser antes del día de la elección, y el nombramiento que hace el poder legislativo de un presidente interino, sustituto o provisional, no es una elección.

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecida en él artículo 83. Lo que establece

él artículo 83 es el principio de no-reelección, el original artículo 82 contenía una fracción VII que decía: "No haber figurado directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo" la cual fue suprimida en enero de 1927. Por ser tema de otro punto no se hablara más ampliamente de él.

### 3.- Clases de Presidente.

El rubro del, tema que vamos a abordar no debe interpretarse en el sentido de que existan distintas especies de órganos presidenciales, ya que esto contradiría la radicación unipersonal del Poder Ejecutivo. El Presidente como Organo del Estado es único e indivisible, por ende "las diversas clases de presidente" que señala nuestra constitución se refieren al titular de dicho órgano, es decir al individuo persona que en un periodo determinado ocupe el cargo respectivo y ejerza las funciones inherentes a él, atendiendo al depósito unipersonal del Poder Ejecutivo, por lo que resulta lógico que solo pueda haber un presidente, y la diversidad de la que hablamos se plantea en los casos de falta absoluta o ausencia del presidente-individuo, no presidente-órgano, en el cual durante la vigencia del orden constitucional que lo crea, nunca puede dejar de existir.

La sustitución del presidente en sus faltas absolutas o temporales nunca recae en una persona predeterminada, ya que la constitución de 1917, recogiendo las amargas experiencias políticas del pasado abolió los sistemas que antes de su expedición regían para cubrir dichas faltas, otorgando al Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en sus respectivos casos, para proveer al nombramiento del individuo que reemplace al presidente de la incertidumbre de quien pueda ser el sustituto presidente, ha contribuido a alejar las ambiciones de los que por ocupar el cargo, del que necesariamente surgía este, con frecuencia intrigaban para asumir la presidencia.

Así, tenemos que los antecedentes de la suplencia presidencial los encontramos en la constitución de 1824, en el artículo 75, donde se dispone que habrá un Vicepresidente en quien recaerán en caso de imposibilidad física o moral del Presidente todas las facultades y prerrogativas de éste.<sup>48</sup>

Pero en nuestra opinión ésta constitución escogió el peor sistema de vicepresidencia, pues quedaba en ésta el candidato perdedor, así lo establecía el artículo 85

---

48. MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 1983, p. 212

disponiendo que si dos tuvieran mayoría será Presidente el que tenga más votos, quedando el otro vicepresidente en caso de empate con la misma mayoría, eligirá la Cámara de Diputados uno de los dos para presidente, quedando el otro vicepresidente, siendo natural que el principal enemigo del presidente lo fuera el vicepresidente.

Por su parte la Constitución de 1836, no adoptó el sistema anterior, sino que el nombramiento del presidente interino debía hacerlo el Senado a propuesta en terna de la Cámara de Diputados (Ley 4a. art. 11). Las Bases orgánicas de 1843, utilizaron dos sistemas para sustituir al presidente del Consejo de Gobierno, Pero cuando la falta pasaba de 15 días el Senado elegía al sustituto (art. 91). Las actas de Reformas de 1847, rechazaron la vicepresidencia y para la sustitución del presidente, en cualquier caso siguió el sistema que la constitución de 1824 estableció para el caso de que faltaran ambos funcionarios, la designación del presidente interino la hacia la Cámara de Diputados, si estaba reunida, de no ser así, el Poder Ejecutivo lo asuma el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y dos individuos que elegía el Consejo de Gobierno 9 arts. 96 y 97 de la Constitución de 1824. La Constitución de 1857 establecía en su artículo 79 que en caso de faltas temporales o absolutas, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, era el encargado de

reemplazar al de la República, mientras se hacía nueva elección. Durante el Porfiriato en 1882, establecía que sería la suerte de manera exclusiva, sin que interviniera la voluntad popular ni parlamentaria, la que decidiría acerca del sucesor del presidente de la república, ya que ocuparía el puesto vacante quien estuviera en la presidencia del Senado o de la permanente ya que para su designación no se habrían tomado en cuenta sus aptitudes, para ocupar el puesto de Presidente de la República.<sup>49</sup>

Bajo el actual sistema, consecuencia lógica de la supresión de la vicepresidencia, expresa o tácita, nadie puede tener la seguridad incommovible de sustituir al presidente, hasta que cualquiera de los mencionados órganos formule la designación correspondiente, como ya se dijo la sustitución del presidente opera en los casos en que éste falte absoluta o temporalmente.

---

49. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional, Instituto de Capacitación Política, México, 1982, pp. 410-411

a) *Presidente Interino.*

Es el designado por el Congreso en caso de falta absoluta del titular, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo o cuando el electo no se presenta al comenzar el periodo constitucional, cuando al iniciarse dicho periodo la elección no estuviese hecha y declarada él lo de Diciembre, cesara, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente Interino (art. 84 y 85 parr.I). Un ejemplo dentro de nuestra historia es cuando el Lic. Emilio Portes Gil, fue designado por el Congreso Presidente Interino, en virtud de que por muerte no se presentó a tomar posesión el Titular Alvaro Obregón.<sup>50</sup>

b) *Presidente Substituto.*

Es el designado por el Congreso de la Unión en caso de falta absoluta del titular ocurrida en los cuatro últimos años del periodo respectivo (art. 84 último párrafo). Otro ejemplo lo tenemos cuando por renuncia del Ingeniero Ortiz Rubio ocurrida durante los cuatro últimos años del periodo

---

50. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Trigésima Edición. Ed. Porrúa, 1996, p. 455

fue nombrado sustituto el general Abelardo L. Rodríguez, quien concluyó el periodo.

c) **Presidente Provisional.**

Es el designado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso, cuando la falta absoluta del titular ocurre al iniciarse el periodo en cualquier época dentro del mismo (art.84).

**4.- La Elección Directa.**

La disposición de que el presidente sea electo directamente, sin intermediaciones entre la voluntad popular y el resultado de la elección, se contiene en el artículo 81 constitucional el cual dispone " La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral y a su vez el propio precepto remite a la ley electoral para disponer los términos de la elección del Presidente de la República. Esta remisión es muy importante por lo que da a la ley secundaria un amplio margen para fijar distintas características de la elección presidencial. La Constitución exige que ésta sea directa, pero nada más. Por ejemplo, no establece que tipo de mayoría debe tomarse en cuenta, si la absoluta o relativa, así, el sistema de mayoría aplicable a la elección

presidencial en México no está constitucionalmente determinado sino que es una decisión que se remite a la ley electoral.

Dicha ley podría exigir mayoría absoluta y entonces tendríamos un mecanismo similar al francés de dos vueltas, pero por tradición el sistema electoral mexicano de elección presidencial ha sido de mayoría simple o relativa. La historia constitucional mexicana se inclino por la elección indirecta del presidente, por ejemplo la ley fundamental de 1857 normó un procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto, y las leyes electorales de 1857 y 1901 precisaron que existiría un elector por cada quinientos habitantes; estos electores, a su vez, votaban por el presidente.

Entre las reformas que Comonfort pensaba proponer a la constitución de 1857, se encontraba la de la elección directa del Presidente de la República, pero no fue sino hasta la actual constitución que se cambió aquel sistema por el de la elección directa del presidente, de acuerdo con la proposición que se encontraba en el proyecto de Carranza. La elección directa tiene la ventaja de que es elegido presidente quien obtiene la mayoría de votos populares. En cambio, en el sistema indirecto se puede dar

el caso de que los electores designen presidente a alguien que haya recibido menos votos que otro candidato.

El único peligro que podría tener la elección directa es que se propiciaran múltiples candidaturas a la presidencia y que alguien saliera electo presidente contando con un porcentaje pequeño de votos, aunque realmente este no es un problema que se haya presentado en México, pero que además está ligado al sistema de partidos políticos y a su reglamentación para evitar la existencia de partidos que no aseguren que tiene un mínimo de representatividad. Para un sistema político no hay mucha diferencia entre que la elección sea realizada en forma directa o indirecta, aunque pensamos que es superior la elección directa, por la simple razón de que en ella la elección del Presidente necesariamente recae en quien ha conseguido la mayoría de los sufragios.

Al respecto, los argumentos que en favor de la elección directa esgrimieron nuestros más avanzados liberales desde 1857, y que llevaría a D. Venustiano Carranza en 1917, a completar dicha doctrina con los conceptos del "Mensaje" con el que acompañara entonces su proyecto de constitución:

"Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo: porque faltando cualquiera de esas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo... Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con El por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra la invasión de los pretorianos. El gobierno entonces será justo y fuerte".

**5. Periodo Presidencial, Procedimiento de Sustitución y Principio de No Reelección.**

Periodo Presidencial

El periodo presidencial es un logro revolucionario importante, consecuencia de los principios inspiradores del Plan de San Luis, defendido por Madero, ya que el mismo justificó lo anterior cuando dijo " Ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y esta será la última revolución ". De ahí que se instituyera el periodo o espacio de tiempo determinado en el cual, el jefe del Ejecutivo ejercerá sus funciones conforme al artículo 83 Constitucional, siendo su duración de 6 años; ni un día menos, pero sobre todo, ni un día más. El periodo original, estipulado en la Carta de Querétaro, fijaba su duración inicial en un lapso de cuatro años, pero el periodo se amplió en dos años más, por medio de la reforma constitucional de enero de 1928, con el argumento de que los lapsos de agitación electoral no deben ser tan cercanos.

La implantación de este plan sexenal limitó el plazo en el que el Presidente electo, se mantendría en el poder ejecutivo pero dicho programa lleno de aspiraciones nacionalistas, salvaba cualquier alteración que impidiera su aplicabilidad, pues anteriormente el periodo presidencial se hallaba sujeto a las circunstancias sociales entre conflictos ideológicos y pronunciamientos beligerantes, por

lo que ante estas visitudes, se previno al sucesor del Poder Ejecutivo.

El artículo 83 dispone que el presidente entra a ejercer su función el 1.º de diciembre, y él artículo 87 norma que al tomar posesión del cargo deberá prestar ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes que de ella emanen, constituyendo dicha protesta como el más alto contenido Cívico que substituyó al juramento de carácter religioso que se usaba en México.

#### *Procedimiento de Sustitución*

En virtud de que en un punto anterior, se habló de las diversas clases de presidente que existen y se detalló más ampliamente en que momento supe cada uno al presidente, a continuación se hablara de una manera muy breve el procedimiento de sustitución.

Un problema difícil y controvertido es la forma de sustituir al presidente electo o al presidente cuando éste falta antes de tomar posesión del cargo o antes del periodo, por lo que se puede hacer al sistema mexicano de sustitución presidencial los siguientes comentarios:

- Se considera al congreso como si formara una sola cámara, es decir, el senado y la cámara de diputados actúan como un solo y único cuerpo colegiado. Consecuentemente, por la desigualdad en el número de integrantes de las dos cámaras tendrá un mayor peso la de diputados, ya que por cada senador hay aproximadamente cuatro diputados.
- Se requiere un quórum de asistencia que para el senado constituye la regla normal, pero que para la cámara de diputados es calificado.
- El quórum de votación es la regla general de la mayoría absoluta de votos.
- Es una garantía y seguridad de libertad para los legisladores que se ordene que el voto sea secreto.
- El presidente provisional debe durar un plazo muy breve, y de acuerdo al artículo 83 nunca podrá volver a ocupar la presidencia bajo ninguna denominación. Igual consideración se puede hacer respecto al presidente interino designado para suplir las faltas temporales.
- La partición del periodo en dos años para la designación de un presidente interino, y de los cuatro restantes para la designación de un presidente sustituto, sólo se puede explicar como una reminiscencia de cuando el período era de cuatro años.

El que haya tres clases de sustitución presidencial ha recibido varias críticas, en virtud de que el sistema actual, al requerir el voto de mayoría absoluta de los presentes, incurre en una omisión que no cometió la ley fundamental de 1824: no prever el caso en que ninguno de los candidatos logre reunir el número de votos exigidos, por lo que nosotros pensamos que el poder ejecutivo debe quedar acéfalo, sino que es necesario dar cuantas rondas de votación sean necesarias hasta lograr la designación de su titular.

Pero debemos preguntarnos quien sustituye al Presidente en caso de enfermedad o cuando sale al extranjero, o qué acontece en caso de su incapacidad o inhabilidad. Creemos que en entre otras, en casos de enfermedad está la disposición constitucional del nombramiento de un presidente, pues será únicamente él quien decida si su enfermedad merece o no la aplicación del precepto, ya que tendría que ser él quien solicitara el nombramiento del presidente interino, manifestando el tiempo que cree pueda durarla enfermedad. En caso de salidas al extranjero tampoco ha operado el sistema de sustitución, misma que también tendría que solicitar el propio presidente.

Una observación adicional: creemos que el artículo 85 no debió haber equiparado la no-presentación del presidente

electo a la situación de la elección no declarada el 1° de Diciembre, a aunque supongamos que dicha declaración se pudiera hacer 12,15,20 ó 30 días después del 1° de Diciembre, entonces realmente ya no es posible efectuarla por que ya existe un presidente interino y ya se ha convocado para elecciones populares.

#### *Principio de No Reelección*

El artículo 83, acorde con la fracción VI del 82, establece el principio de la No Reelección, que en apariencia resulta antidemocrático, pero que se ha consagrado como una norma que es de las pocas que han ayudado a nuestra incipiente evolución democrática. Por tanto, nada más justificado que el establecimiento de este principio de manera absoluta: "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."

Debido a que el Presidente goza de tal cúmulo de poder, que la única limitación al peligro de un absolutismo pleno, está en impedir que siga indefinidamente en el poder, ya que la tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular, tiene 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. Si éstos no deben él, puesto a la voluntad popular, si desde su primera elección son el fraude y la mentira la fuente de su investidura, es natural que para transmitir el poder no están dispuestos a acatar una apelación del pueblo, cuya falsedad no ignoran. De este modo el ardid y la fuerza, los compromisos del grupo, suplantando la autentica decisión popular y el funcionario se adueña del poder con menosprecio de una voluntad que nunca se ha expresado.

En contra de esta tendencia la Constitución ha levantado, a manera de obstáculo para contener las ambiciones de los funcionarios, el principio de la no-reelección. Este principio es relativo por lo que toca a diputados y senadores, quienes no pueden ser reelectos en el periodo inmediato (art.59), y para los gobernadores interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho, que tampoco pueden ser electos en el periodo inmediato (art.115); y es absoluto para quien haya sido alguna vez, por cualquier motivo, Presidente de la República (art. 83) y para los gobernadores de elección popular (art.115), quienes no;podrán volver a ocupar el mismo puesto.

La eficacia de la prohibición constitucional es limitada, ya que en la letra de los preceptos se pretende destruir un fenómeno que tiene su raíz en vicios de la cultura y del civismo, no tocados por la constitución. La prohibición más enérgica se endereza a impedir la perpetuación en la Presidencia de la República, precisamente por que quien una vez consigue ocupar ese puesto, es el que alcanza más poder para saltar las barreras de la ley apoderándose indefinidamente del mando. Los ejemplos más perentorios son los de los generales Díaz y Obregon.

Cuando Lerdo de Tejada pretendió reelegirse, Díaz se levantó en armas y lo derroçó, sosteniendo el principio de la no-reelección; Díaz estuvo en la presidencia solamente un periodo, dentro del cual obtuvo la reforma constitucional de 1878, que lo capacitó para una sola reelección, siempre que hubieren pasado cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones, lo que ocurrió inmediatamente después de la presidencia del general Manuel González.<sup>51</sup>

---

51. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1990, p. 449

La revolución Maderista, primero, y la Constitucionalista, después, sostuvieron los principios del sufragio efectivo y de la no-reelección; el artículo 83 de la Constitución de Querétaro consagró este último, en términos de que el Presidente " nunca podrá ser reelecto", por más que respecto al Presidente sustituto o interino únicamente prohibía la reelección para el periodo inmediato. En 1933, regresó la Constitución al punto de que la poderosa influencia de Obregon la había desviado, pero entonces consagró el principio de la no-reelección en términos más amplios y absolutos que los primitivos pues para cerrar la vuelta al poder del general Abelardo I. Rodríguez, quien en esa época era presidente sustituto, la segunda parte del artículo 83 quedó redactada en la forma que todavía conserva: "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".

Hay que hacer notar, que las barreras levantadas por la Constitución para impedir la permanencia indefinida en el Poder son buenas sólo para aquellos Presidentes que por carecer de fuerza bastante o por convicción, no son capaces de alcanzar la reforma de la Constitución. Por eso es

relativa y limitada la eficacia del principio consignado en la ley suprema.

Existen opiniones en contra de éste principio de no-reelección, por considerarlo antidemocrático, afirmando que donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo éste 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 han rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que además, carece de experiencia en el cargo. Pero en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia.

#### **6.- El Gabinete Presidencial y Oficina del Presidente.**

En México, al igual que en Gran Bretaña y Estados Unidos de América, el gabinete es una institución extraconstitucional, ya que no se encuentra reglamentada en la ley fundamental ni en ninguna norma secundaria. El gabinete es la reunión de los principales colaboradores del presidente que lo asesoran sobre los puntos que el propio presidente desea, y está en manos del presidente convocar o

no al gabinete y optar por escuchar las opiniones de sus más cercanos colaboradores en forma separada.

El Constitucionalista Daniel Moreno nos da una definición de Gabinete siendo la siguiente:

*" Gabinete es el conjunto de funcionarios: Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, al igual que los directores de organismos descentralizados, que auxilian al Presidente de la República, no constituyendo éstos el Poder Ejecutivo, ya que éste es unipersonal y lo desempeña exclusivamente el Presidente, pero son sus colaboradores y de acuerdo con nuestro sistema político, los ejecutores en gran parte de la función administrativa.52*

Se ha opinado que realmente el Presidente Mexicano no tiene gabinete, lo que redundaría en poca coordinación entre los organismos federales, haciéndose muy difícil conseguir la unidad de acción entre aquellos que deben formular la política en un determinado campo, pero tal afirmación no es completamente cierta, puesto que ha sido cada presidente el que decide si trabaja o no con el gabinete, y muchos si han utilizado esta institución.

---

52. MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 9ª. Edición, 1985, p. 421

El Gabinete no es sinónimo de consejo de ministros, ya que éste último funciona en caso de que el Presidente de la República decida solicitar al Congreso de la Unión la suspensión de garantías individuales, en cambio, el gabinete suele reunirse periódicamente para examinar asuntos generales, líneas políticas y asuntos particulares; la agenda del gabinete la determina, el presidente. Su integración no está determinada en ninguna ley ni reglamento, por tanto, el presidente tiene libertad para determinar su composición, siendo así la realidad, ya que generalmente se compone de los secretarios de estado, los jefes de departamento administrativo, el procurador general de la república y otros funcionarios, por ejemplo el Presidente Calles incluyó al procurador general de justicia del distrito federal y Ortiz Rubio, a su secretario particular.

También se puede hablar del gabinete en sentido amplio o "gabinete" que incluye al gabinete, más una serie de funcionarios de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal como PEMEX, IMSS, Comisión Federal de Electricidad, ISSSTE, etc. La fotografía oficial que se acostumbra tomar con el Presidente de la República al inicio del selenio, es del gabinete en sentido amplio; es decir, incluye a los

funcionarios que no integran el gabinete en sentido estricto.

La composición de los gabinetes ha ido cambiando. De 1920 a 1940, el 30% de sus miembros tenía algún rango militar, por ejemplo en el gabinete de Obregón había doce generales, y de los restantes once, la mayoría tenía alguna experiencia castrense, a partir de 1910, los militares son asignados a secretarios "profesionales" como la de la defensa o de marina, teniendo mayor predominio en la actual integración de los gabinetes los abogados y después los ingenieros.

Respecto a la Oficina del Presidente, es los que oficialmente se le denomina " La Presidencia de la República", integrada por: a) Secretaria Privada, b) Secretaria Auxiliar, c) Estado Mayor Presidencial, d) Dirección General de Administración y e) Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

El artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal dispone que: " El titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo

determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

#### **7. Factores de Poder que contribuyen a el fortalecimiento del Poder Ejecutivo.**

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

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

Porfirio Díaz convirtió la Presidencia en una dictadura virtual, si bien respeto formalmente la vigencia de la Constitución de 1857. El régimen de Díaz fue constructivo en algunos aspectos, pero retardo la evolución democrática en el país, agravó la injusta repartición de la riqueza, sobre todo en el campo, y tolero una excesiva dependencia

del exterior en actividades económicas básicas. El régimen porfirista erigió un estado dictatorial y autoritario, auténtico instrumento de creación y mantenimiento de privilegios, en que el pueblo fue considerado como algo irracional, constituyendo un capitalismo de privilegios, dando origen a una oligarquía terrateniente ociosa e improductiva. Por su parte Juárez estableció la dictadura legal, ya que los gobernadores de la época de Juárez eran fuertes; se sostenían autónomamente, eran dueños y señores de la geografía en la que asentaban su poder, y debido a que su poder había sido alcanzado lógicamente, no obedecían más ley que la que ellos imponían sobre sus dominados, por lo que Juárez terminó aliándose con ellos, permitiéndoles ejercer su poder omnimodo, Juárez conjuntó un poder formidable de facultades extraordinarias con que gobernó siempre los breves periodos en que por excepción los tuvo, contó con la ley estado de sitio que cuando no estaba en ejercicio actual, se alzaba como un amago sobre los gobernadores, pero con la Constitución no gobernó nunca. Con Juárez se justificaron los amplios poderes del Ejecutivo fuerte, por las amenazas que contra la constitución liberal blandieron los conservadores y el ataque contra la soberanía nacional del ejército e intereses de la burguesía, con Díaz se permitió la sumisión del pueblo a " la voluntad del presidente". Los gobiernos autoritarios de Juárez y Díaz, autoritarios tanto en el

sentido clásico de la expresión auctoritas como en el significado que ésta palabra tiene se involucraron en ella y en su prestigio personal, no vacilando en hacer uso de la ley o de las armas, de la asimilación a su poder o de la destrucción.

Podemos hacer también mención que una de las características de los sistemas políticos contemporáneos ha sido el predominio del poder ejecutivo, como ya anteriormente se menciono, pero además este predominio ha sido tanto sobre los mecanismos de decisión política como sobre los demos poderes. Las facultades de decisión se han ido concentrando en el poder ejecutivo, caracterizando al gobierno contemporáneo la existencia de un ejecutivo fuerte o muy fuerte, ya que en los siglos XVI y XVII se distinguieron en el mundo Occidental por el gobierno de monarcas muy poderosos que centralizaron el poder, siendo un ejecutivo fuerte el centro del sistema político.

Por su parte un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Siendo una ejecución débil una ejecución mala y un gobierno que ejecuta mal, siendo lo que fuere en teoría, en la practica resultaría un mal gobierno. Dando por supuesto, por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrían en que es necesario un ejecutivo enérgico, pero hay que saber hasta que grado es factible

combinarlos con otros elementos que aseguren el mantenimiento del gobierno.

Dentro de las principales causas del fortalecimiento del Poder Ejecutivo, podemos encontrar las siguientes:

- ❖ La estructura de un partido oficial, partido predominante y de la cual el Presidente de la República es el jefe indiscutible, además de estar conformado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- ❖ El debilitamiento de los caciques locales y regionales.
- ❖ El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y podrían frustrar su carrera política.
- ❖ La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras.
- ❖ La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia, por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- ❖ El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes.
- ❖ La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos

centralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tienen en materia económica.

- ❖ La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales.
- ❖ La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- ❖ La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- ❖ Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, Como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- ❖ La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- ❖ El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- ❖ El elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

Para Hector Fix-Zamudio los aspectos que fortalecen la supremacía del Ejecutivo son: a) Los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos,

financieros y de seguridad, y b) Los factores socio-políticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales.<sup>53</sup>

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

Un instituto político único partido, un presidente de la república como jefe supremo del partido y del gobierno, han sido las formas acabadas de la centralización político-administrativa que presenta nuestro desarrollo. El presidente no sólo designa a los funcionarios del gobierno federal, sino que señala a los que deben ser postulados como candidatos para los demás poderes de la federación, para los gobiernos locales y aun para los municipales. A esa fuerza, constituida por funcionarios gubernamentales, se fue uniando posteriormente la de los dirigentes de los organismos descentralizados

---

53. FIX- ZAMUDIO, Hector. Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano, Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, México, 1967, pp. 176-177.

y de las empresas de participación estatal. Todo ese impresionante volumen de funciones y empleados, depende del presidente de la república; él los designa y los remueve, les ordena y les determine los medios económicos para su acción.<sup>54</sup>

En México, durante los veinticinco años que transcurren de 1950 a 1975, el Poder Ejecutivo ha obtenido algunas nuevas funciones, en otras ocasiones, atribuciones que ya poseía adquirieron nuevos matices. En general se puede afirmar que esos veinticinco años han reafirmado la posición del presidente mexicano como el centro del poder en nuestro sistema político-constitucional. Debemos recordar que el presidencialismo mexicano adquirió un grado de legitimación y de prestigio debido al general Cárdenas (1934-1940) al mismo tiempo que se aumentó el poder del presidente. Dentro de las causas de éste fortalecimiento del Poder Ejecutivo, podemos encontrar muchas y muy variadas, las causas, motivaciones y justificaciones las encontraremos en la historia nacional, él por que en el Presidente mexicano se den todavía atributos reales de otros tiempos y para justificar esta "forma personal de gobernar" casi

---

54. MORENO SANCHEZ, Manuel. Crisis Política de México, México, 1970, pp. 42.43.

autoritaria, dictatorial, se han alegado varias razones; peregrinas unas plausibles otras. Pero es triste ver en los presidentes mexicanos, conforme van pasando los años en el poder, como se va deteriorando su sentido crítico de la realidad cayendo en desplantes de vanagloria, siendo la riqueza de los Presidentes, amasada en los sexenios respectivos, tornarse leyenda popular y materia de chiste político, originándose que dicho cargo sea un medio en donde se pueda extorsionar, chantajear y traficar. Siendo cierto que el Presidencialismo, en lo que tiene de poder absoluto y de herencia obligada, pesa ciertamente en las espaldas del presente histórico.

#### **8. Relación del Presidente de la República con el Partido al que pertenece.**

Para poder hablar acerca de la relación que existe entre el Presidente de la República y el Partido Político al que pertenece, es necesario hablar primeramente de como se forman los partidos políticos, su origen y concepto, y de ésta forma entender dicha relación.

El ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de los partidos políticos, cuya existencia y funcionamiento es una de las características de la forma democrática de gobierno. Representan Corrientes de opinión

de la ciudadanía sobre la problemática general de un pueblo y confrontan, valorizan y censuran la conducta de los titulares de los órganos del Estado. La vida democrática no puede desarrollarse sin dichos partidos, los cuales, cuando son " de oposición", representan un equilibrio entre los gobernantes y los gobernados, los partidos son las entidades al través de las que las minorías ciudadanas intervienen en la cosa pública, y esta intervención se manifiesta como fundamento de la libertad de expresión, la cual puede llegar a ser un freno o contrapeso a la actividad gubernamental. El partido político es por ende el laboratorio donde se formulan las directrices de un gobierno, cuyos funcionarios las desarrollan; sin los partidos políticos la vida democrática estaría desorganizada y sujeta a la improvisación en la elección de los titulares, la postulación de una persona como candidato a un puesto de elección popular es fruto de la selección, que de entre sus miembros haga un partido, tomando en cuenta un conjunto de calidades que debe reunir para ejercer el cargo correspondiente.

Dentro de los conceptos más importantes que tenemos acerca de los que es un Partido Político tenemos los siguientes:

José Angel Conchelo (PAN):

*"Un partido político es una agrupación voluntaria de ciudadanos que quieren hacer valer sus convicciones, sus doctrinas, sus tesis políticas, mediante la acción en la vida pública para conquistar el poder y para realizar el bien, común en el poder conforme a sus principios de doctrina o a sus ideales.55*

Jesús Reyes Heróles (PRI):

*"Un partido político es una organización intermedia entre el Estado y la sociedad. Le concierne recoger las necesidades y modos de pensar de sus afiliados y articular esas necesidades y pensamientos en programas congruentes y de posible realización.56*

## Heberto Castillo Martínez (PMT):

*"Un partido político es un instrumento de lucha de una parte de la sociedad para mantenerse en el poder o para llegar a él. Los sectores oprimidos de la población en México no tienen instrumentos políticos de lucha a nivel nacional. Ni los obreros, ni los campesinos, ni los*

---

55. DOMINGUEZ ARAGONEZ, Edmundo. (Entrevistas) ¿Qué piensan los dirigentes políticos Mexicanos?, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 6

56. Idem. p. 6

trabajadores intelectuales tienen organizaciones específicas de lucha que les sirven de defensa y ampliación de sus derechos ciudadanos, los partidos políticos existentes, representan todos a la misma clase, a la clase en el poder, a la burguesía, y sólo reflejan las diversas tendencias dentro de ella para manejar al país.<sup>57</sup>

Dentro de los ideales que se requieren para poder conformar un Partido Político, tenemos las siguientes:

- Que cuente con un número mínimo de afiliados en los términos que disponga la ley correspondiente.
- Que persiga los fines políticos, ideológicos, económicos y culturales que estime convenientes, respetando los principios democráticos proclamados por la Constitución.
- Que elabore y mantenga en vigor permanente el programa de acción, que considere idóneo para la realización de los expresados fines.

Un fenómeno importantísimo para comprender la realidad del sistema político mexicano y el papel del Presidente de la República en el mismo, es hacer referencia a la organización del Partido de la Revolución Mexicana en 1929.

---

57. Idem. p. 6

Este organismo agrupó a las diversas facciones revolucionarias y a las fuerzas mayoritarias del país, con el propósito de defender y realizar los objetivos de la Revolución. Desde entonces, este partido domina la vida política nacional, actualmente conocido Como Partido Revolucionario Institucional, no obstante que este partido tiene sus jefes propios, reconoce como su líder máximo al Presidente de la República en ejercicio. Esto le agrega una investidura de poder adicional al individuo que ocupa la Presidencia, lo cual influye definitivamente en la práctica del sistema constitucional y en el proceso político.

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

Si bien es cierto en una verdadera democracia debe haber pluralidad de partidos políticos. El "partido único" es negativo de este sistema, pues coarta o impide la libertad de asociación política de los ciudadanos que no están afiliados a él. El partido único, en el fondo, es el partido en el gobierno, evitando el desarrollo democrático, ya que no es posible la uniformización de la opinión ciudadana, ya que si el gobierno "piensa y actúa" como lo decide el partido del cual emana, se incide en la demagogia política; y si el partido "piensa y actúa" como lo determina el gobierno, se entroniza la dictadura o la oligarquía, que tiene como trasfondo el culto a la personalidad del llamado "jefe de estado" o de los miembros del grupo que detente el poder.

Siendo el Presidente de la República constitucionalmente jefe del Estado y jefe del gobierno; políticamente, es el jefe del partido dominante en el país y el árbitro de los diversos intereses que, organizados o no, presionan al Poder Público para obtener de éste actitudes y medidas benéficas para cada sector. Ello determina no sólo su función de gran líder nacional, sino de árbitro de los diversos intereses, de todo tipo, de la sociedad mexicana. Durante los últimos años el presidente ha consolidado su fuerza dentro del PRI lo que se manifiesta en el manejo que ha tenido de las últimas sucesiones presidenciales,

resultando obvio que el Presidente de la República designe y remueva al presidente del PRI como si se tratara de un colaborador importante más. Pero cabe hacer mención que en últimas fechas se ha suscitado que los demás partidos políticos tengan una participación más amplia dentro de la vida política del país, lo cual resulta benéfico, el que no solo un partido político aglomere todo el poder en sus manos.

### El Valor de la Justicia

"La justicia es, con la democracia, la gran falla en nuestro país, la justicia sin adjetivos ha sido a lo largo de nuestra historia uno de los grandes ausentes. Múltiples son las causas que pueden explicar la carencia, pero de entre ellas una fundamental ha sido la vigencia de un sistema político fundado sobre la preeminencia absoluta del Ejecutivo sobre los otros dos poderes de la Unión. En México, el ministerio de la trinidad ha regido el funcionamiento de las instituciones republicanas: tres poderes distintos y un solo Poder verdadero...."

Jorge Alcocer V.

## CAPITULO IV

FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE POSEE EL PODER EJECUTIVO  
FEDERAL

SUMARIO.      Facultades en Materia Legislativa. a) Iniciativa de Ley b) Facultad de Veto c) Facultad de Publicación d) La Ejecución e) Casos en que puede legislar f) Relación del Poder Legislativo con el Ejecutivo g) Alcance de las Leyes emitidas por el Ejecutivo h) Facultad Reglamentaria y) Facultades Extraordinarias. 2. Facultades en Materia Ejecutiva. a) Facultad Constitucional de Nombramiento b) Declaración y Conducción de Guerra c) Facultad de Preservación de la Seguridad Interior d) Facultad en Materia de Relaciones Exteriores. 3. Facultades de Tipo Económico y Hacendario a) Intervención del Poder Ejecutivo en el Proceso Económico b) Política Monetaria c) Empréstitos d) Inversión Pública e) Ley de Ingresos f) Ley de Egresos g) Cuenta Pública. 4. Facultad en Materia Judicial. a) Ejercicio de la Acción Penal b) Facultad Jurisdiccional c) Facultad en Materia Electoral e) Facultad de Indulto y Amnistía.

## 1. Facultades en Materia Legislativa.

*a)Iniciativa de Ley.*

El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político. Como ejemplo de facultades constitucionales podemos mencionar: la de nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes. Entre las facultades que provienen de leyes ordinarias podemos mencionar: su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación. Debe tenerse en cuenta que hay facultades que se encuentran tanto en la constitución como en leyes secundarias; por ejemplo es muy importante la facultad del presidente para designar a sus más cercanos colaboradores, atribución cuyo fundamento está en el 89 constitucional. Sin embargo leyes ordinarias también le conceden facultades de nombramiento, tal y como acontece con diversas clases de magistrados y jueces, así como funcionarios de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En materia económica, sus facultades derivan también tanto de la constitución como de la ley ordinaria.

Como ejemplos de facultades que provienen del sistema político, podemos mencionar: su papel como jefe del PRI, la designación de su sucesor y de los gobernadores. Existen tratadistas que han acostumbrado dividir las funciones del poder ejecutivo en políticas y administrativas, Como órgano político se encarga de las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo del sistema político general. Como órgano administrativo se encarga de dar unidad a toda la burocracia, dependiendo de él, que es la cúspide de la pirámide, los funcionarios y empleados del gobierno federal.

En los tiempos actuales hay dos géneros de funciones muy importantes que realiza el ejecutivo, las cuales son las económicas y las sociales. En manos del Presidente de la República está en gran parte, la regulación de la economía a través en otros elementos, como es el gasto y la inversión públicos, la política fiscal, el encaje bancario, la determinación del medio circulante, los estímulos o restricciones a las importaciones y exportaciones, y los créditos: así mismo tiene funciones sociales de especial trascendencia como son las de educación, de seguridad social, del agro y laboral.

Es por esto, que al análisis de las principales atribuciones que en México posee el Presidente de la República, dedicaremos los siguientes capítulos.

Si bien es cierto que la función legislativa en grado o dimensión mayoritaria, no total corresponde a los órganos que con vista de ella se denominan "legislativos", también es verdad que en su ejercicio excepcional o en el proceso en que se desarrolla interviene un órgano que no es primordialmente legislativo, sino ejecutivo (Presidente de la República). El Poder Legislativo entendido como función, no como órgano, puede desempeñarse, en consecuencia, bajo cualquiera de las formas apuntadas, por el Poder Ejecutivo en la acepción orgánica del concepto, es decir, por el individuo en quien este el poder, a título de actividad estatal, se deposita y que de acuerdo con nuestra Constitución se llama "Presidente de la República".

El Presidente de la República interviene en el procedimiento para formación de las leyes a través de tres actos siendo uno de ellos la iniciativa, de acuerdo al artículo 71 constitucional, el Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en realidad es El quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor

discusión. La iniciativas también la podemos conceptualizar como la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, para que discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo. Es obvio que dicha facultad comprende la de proponer modificaciones en general a las leyes vigentes sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho Congreso o de la que tiene como legislatura local para el Distrito Federal, así mismo implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que, previa su aprobación por el Congreso de la Unión, se incorporen a la Ley Fundamental de conformidad con lo establecido en su artículo 135.

La facultad de iniciar leyes que él artículo 71, fracción I, de la Constitución otorga al Presidente de la República siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo para con los órganos encargados de su expedición. En México todas las constituciones que han regido lo previeron, pues se ha considerado con toda justificación que es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica del país y quien por ende, al conocer los problemas y

necesidades que afronta, es el más capacitado para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolverlos y satisfacerlas. Frecuentemente en la práctica, los proyectos de ley que emanan del Presidente de la República, por el mejor conocimiento de causa que su formulación supone, son los que menos errores, absurdos o aberraciones contienen, permitiendo su confección serena y desapasionada, una mejor sistematización de las normas que comprende sin motivarse. Debe observarse, por otra parte que la colaboración presidencial en las tareas del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras integrantes concierne no sólo a la función legislativa, sino también a la político-administrativa de tales órganos, que se traduce en la expedición de decretos en sentido material, según se advierte del artículo 71 constitucional en su fracción I.

Desde 1935 a 1990, todos los proyectos de ley enviados por el ejecutivo han sido aprobados por unanimidad en la Cámara de Diputados, ya que el 92% de estas han sido aprobadas; en el Periodo de Obregón, más del 98% de las leyes aprobadas por el Congreso fueron iniciativas presidenciales.

b) *Facultad de Veto.*

El Veto, procede del verbo latino "vetare", o sea, "prohibir", "vedar" o "impedir", consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República, para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir por sus dos Cámaras componentes, también la podemos definir como la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso.

El Veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que conforme a ellas vuelvan a ser discutidas por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

Otra forma de conceptualizar al Veto seria como el periodo de reflexión que la Constitución concede al Ejecutivo para analizar, con más detalle, la conveniencia, importancia y constitucionalidad de una ley. Constitucionalmente la figura del Veto la tenemos

establecida en los incisos b) y c) del artículo 72 constitucional que ordenan:

"b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

"c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones a la Cámara de su origen, Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación."

El Veto remonta sus orígenes hasta el régimen jurídico público romano, en que los tribunos del pueblo podían oponerlo a todo proyecto de ley que amenazara la independencia de la nación o que lesionara sus derechos o intereses. Su ejercicio se conoce con el nombre de intercession.

El Veto es una institución conocida del derecho constitucional mexicano, pues estuvo reglamentado en la constitución de Cádiz (artículos 144-150), en la de Apatzingán (artículos 128 y 129), en la de 1824 (artículos 55 y 56), en la de 1836 (artículos 35,36 y 37 de la ley tercera) y en la de 1857 (artículo 71). El artículo 55 de la constitución federal de 1824 ordenó que los proyectos de ley pasaran al presidente, quien tenía diez días para hacerles observaciones. Si el presidente devolvía un proyecto dentro de esos diez días, éste se discutía de nuevo en las dos cámaras y para devolvérselo al presidente, antes debía ser aprobado por las dos terceras partes de los legisladores presentes. Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente.

En la Constitución de 1857, dentro del procedimiento para la formación de la ley, el artículo 70 indicaba que una vez que se hubiera discutido el dictamen de la comisión respectiva, se enviaría al presidente una copia del expediente para que, en el término de siete días, manifestara su opinión o expresara que no iba a hacer uso de esta facultad. Si la opinión del ejecutivo era de conformidad, se pasaba a votación de la ley, pero si su opinión discrepaba en todo o en parte, se turnaba el expediente a la comisión respectiva y sobre el nuevo

dictamen se realizaba otra discusión; concluida ésta, se procedía a votar.

El Veto en México puede ser total o parcial, lo anterior es consecuencia de lo prescrito en el inciso c) del artículo 72, que dice: " El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo..." Se ha opinado que el veto parcial acrecienta los poderes del presidente en la labor legislativa, y que es un medio más completo y flexible que el que establecen aquellos sistemas que sólo tienen el veto total, como en Norteamérica.

El veto puede oponerse por el Presidente de la República a cualquier ley o decreto que hubieren sido aprobados por el Congreso de la Unión, salvo que se trate de resoluciones de este organismo o de alguna de las dos cámaras que lo forman, " cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales", sin que tampoco pueda ejercitarse respecto de la convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (art. 72,j).

La doctrina norteamericana, al interpretar la disposición equivalente a nuestro artículo 135

constitucional en la Carta fundamental de los Estados Unidos, considera que el Presidente no puede vetar ninguna modificación o adición que el legislativo federal haya introducido a la Ley Fundamental. Debido a que el problema se presenta en determinar si el veto presidencial es, sólo es ejercitable tratándose de leyes ordinarias aprobadas por el Congreso de la Unión, o si también puede desempeñarse en lo que atañe a las reformas y adiciones constitucionales que dicho Congreso haya acordado; por lo que José María del Castillo Velasco sostiene que: el Poder Ejecutivo no tiene injerencia en la discusión de las adiciones y reformas, ni le esta concedido el derecho de concurrir a su examen con su opinión ni sus observaciones. Al poder legislativo, ejercido por el Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados es a quien exclusivamente corresponde hacer las adiciones y reformas, por lo que el Poder Ejecutivo en su calidad de poder administrativo hace observaciones a las leyes por lo que éstas puedan afectar a la administración, pero los principios constitucionales no se subordinan, sino que por el contrario, ésta tiene que subordinarse a aquéllos.<sup>58</sup>

---

58. BURGOA O. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 11ª. Edición, Ed. Porrúa, 1997, p. 781

Por su parte Carpizo, precisa que el presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales por que:

a) él artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión.

b) las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la constitución, órgano de jerarquía superior al congreso, ya que se encuentra ubicado entre el poder constituyente y los poderes constituidos legislativo, ejecutivo y judicial, y no puede el presidente vetar la resolución de un órgano superior.

Nosotros no participamos de las anteriores opiniones, pues a nuestro parecer el Presidente de la República si está constitucionalmente facultado para ejercitar su facultad de veto tratándose de reformas y adiciones a la Constitución. En efecto la facultad de iniciar leyes que en favor de dicho alto funcionario establece la fracción I del artículo 71 constitucional, comprende a nuestro entender no sólo los ordenamientos secundarios, sino también a cualquier modificación constitucional, ya que ésta sustancialmente es una norma jurídica abstracta impersonal y general, o sea una ley en emitido lato. Además que en muchas ocasiones las transformaciones o los cambios sociales exigen imperativamente la introducción, en la

Constitución, de importantes enmiendas o adiciones, fenómeno que por lo demás, se ha registrado frecuentemente en México. Resultando de lo anterior que el Presidente de la República Si puede proponer enmiendas constitucionales, y también puede vetar las que haya acordado el Congreso de la Unión, antes de la intervención de las legislaturas de los Estados en el procedimiento reformativo o aditivo correspondiente en los términos del artículo 135 de nuestra ley fundamental.

Dentro del sistema norteamericano existe una figura llamada veto de bolsillo (pocket veto), la cual consiste en que Si pasan los diez días fijados y el presidente no presenta observaciones, el proyecto se convierte automáticamente en ley, a menos que la legislatura concluya su periodo. En México no es posible la existencia del veto de bolsillo, ya que se reputará aprobado por el poder ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de los diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso esté reunido.

Alguna de las veces en que el Presidente mexicano ha ejercido la facultad de veto son las siguientes: en 1917 interpuso el veto una vez, 1918 seis, 1921 dos etc.

*c) Facultad de Publicación.*

Es el acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran, la palabra "publicar" es equivalente a "promulgar", por lo que con corrección conceptual y terminológica la Constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse, para este efecto, con el refrendo al acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponde el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsoria (Art. 92 const.) La promulgación no es una facultad, sino una obligación del presidente (art. 89 frac. I), y su incumplimiento origina que una ley o un decreto no entren en vigor por no satisfacerse el requisito formal que entraña.

Publicar es dar a conocer la ley a los habitantes del país y manifestar desde cuándo comienza su vigencia. La publicación debe ser hecha a través del medio en que sabemos se dan a conocer las leyes, y que en México es el Diario Oficial. El presidente está obligado a publicar la ley, y si no lo hace esa ley no entra en vigor, la ley fundamental no dejó discrecionalidad al presidente sobre la publicación, sino que se la impuso como obligación, y las obligaciones no se pueden eludir, hay que cumplirlas. La protesta que otorga el presidente al asumir su cargo de guardar y hacer guardar la Constitución (art.87) le impone un deber cuyo quebrantamiento no tiene sanción alguna durante el desempeño de sus funciones, ya que en los términos del artículo 108 constitucional, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Por consiguiente, el incumplimiento de la obligación que tiene de promulgar las leyes y decretos del Congreso de la Unión no origina acusación alguna, aunque implique la desatención de dicho deber y una grave violación constitucional. Tampoco el Congreso tiene a su disposición medios jurídicos para compelerlo al cumplimiento de tal obligación. Sin embargo, creemos que ante la negativa o rehusamiento presidencial, el acto promulgatorio, o sea, la publicación de una ley o decreto puede asumirse por el Congreso de la Unión obviando al Ejecutivo. Conforme al procedimiento establecido por él artículo 72

constitucional, una ley o decreto se estiman aprobados al agotarse éste, aunque el presidente no los promulgue, pues bien dicho Congreso tiene la facultad de expedir leyes o decretos en las materias que expresamente la Constitución coloca dentro de su órbita de competencia, debiendo concluirse que tiene también la de hacerlos publicar para su observancia, si el presidente no lo hace, ya que suponer que dicho organismo carece de ella será tanto como supeditar su actuación a la voluntad del Ejecutivo, quien por el solo hecho de rehusar a realizar el acto promulgatorio haría inútil toda la función legislativa, rompiendo el principio de división de poderes y reduciendo al Congreso a la inutilidad.

En el caso de que el presidente no publique una ley, ésta incumpliendo una obligación constitucional, quebrantando el principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo; en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico y, por tanto, tiene responsabilidad política que se le puede seguir a través de un juicio de responsabilidad política encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo 108. Los preceptos constitucionales no están para que el órgano de poder decida si los cumple o no: los tiene que cumplir, y en caso de que nos los haga, la propia ley fundamental se defiende y defiende a la persona a través de las garantías

constitucionales. Cualquier otra tesis convierte a la constitución en un mero ideal, en un conjunto de normas jurídicas de carácter supremo, las cuales crean todas las otras normas de ese orden jurídico.

d) *La Ejecución.*

La segunda de las facultades y obligaciones que contiene la ya mencionada fracción I del artículo 89 constitucional, es la ejecución de las leyes. Esta facultad es tan importante que le dio nombre al poder que la realiza. El poder ejecutivo es quien ejecuta la ley, quien la pone en vigor, quien tiene la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución.

La ejecución de una ley, consiste en realizar los actos necesarios para hacer efectiva en casos concretos, la ley expedida por el poder legislativo. Dentro de la obligación del Ejecutivo de ejecutar una ley, nos encontramos con una interrogante si puede el ejecutivo dejar de aplicar y ejecutar una ley por considerarla anticonstitucional. Cuando Gabino Fraga era ministro de la Suprema Corte de Justicia, luchó por cambiar la jurisprudencia de la sala administrativa, ya que Fraga afirmó que si bien el ejecutivo está obligado a ejecutar las leyes que expida el congreso, no es posible, por dos motivos, que esta

obligación se refiera a leyes anticonstitucionales: primero, porque sería absurdo pensar que la propia constitución obliga a ejecutar leyes que la contradigan y, segundo, por que para poder desobedecer la ley fundamental por norma secundaria opuesta a ella, sería necesario en la constitución texto expreso que lo permitiera, lo que sería tanto como afirmar que ese orden jurídico no existe y que el (único poder que está obligado a respetar la constitución es el legislativo, en tal forma que si éste no cumple, los otros poderes se encuentran exonerados de dicha obligación.

El ejecutivo no valora con el objeto de anular la ley inconstitucional, y como lo realiza cuando aún no existe controversia constitucional, y como el criterio del ejecutivo lo puede revisar el poder judicial federal, no se puede afirmar que el ejecutivo no posea competencia para el problema planteado. Sólo las autoridades administrativas que posean facultades de decisión pueden decidir las cuestiones constitucionales es decir, únicamente están facultados para ello el Presidente de la República y un pequeño número de funcionarios.

Por su parte Antonio Carrillo Flores piensa que el ejecutivo no puede dejar de aplicar una ley por considerarla anticonstitucional, ya que el presidente tiene

un momento para opinar sobre la constitucionalidad de una ley: durante los días que puede interponer el veto. Por su parte Carrillo Flores afirma que el Presidente de la República, como cualquier autoridad, no está obligado a ejecutar una ley que juzgue inconstitucional, si se dan los siguientes requisitos: a) que se trate de la contradicción a un precepto constitucional de contenido concreto y b) que su ejecución e interpretación están encomendados al poder ejecutivo.

Respecto a lo afirmado por estos autores estamos de acuerdo con Carrillo Flores en virtud de que la autoridad administrativa no debe dejar de ejecutar una ley por considerarla anticonstitucional, y sólo como excepción lo podrá hacer respecto a aquellos artículos constitucionales que tienen un contenido concreto, es decir, que son muy claros, que no admiten más que una interpretación y que son muy pocos. Esta cuestión es muy interesante, y en México la no-aplicación de una ley por el ejecutivo lesiona los derechos de una persona, ésta tiene el instrumento del Juicio de Amparo para resarcirse de dicha lesión.

*e) Casos en que puede legislar.*

Hoy en día no causa ninguna sorpresa el hecho de que, en la inmensa mayoría de los países, el ejecutivo legisla.

Sólo que esta expresión "el ejecutivo legisla" tiene connotaciones muy diversas de acuerdo con el país de que se trate. Así, algunos órdenes jurídicos aceptan la figura de leyes delegadas o de decretos legislativos en los cuales por diversas razones, el legislador delega expresamente facultades legislativas en el poder ejecutivo.

En México el poder ejecutivo sólo tiene facultades legislativas en los casos que expresamente lo faculta para ello la constitución; en otras palabras, el poder legislativo no puede delegar alguna o algunas de sus atribuciones en el ejecutivo.

El artículo 49 consagra el principio de la separación de poderes, diciendo que: "El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial..." y otorga una protección a dicho principio al ordenar: "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en su artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Nótese que es el propio artículo el que de inmediato empieza a enunciar las excepciones a la protección del principio de la separación de poderes. Las razones por las cuales el ejecutivo legisla son variadas y de diversa índole, siendo las más importantes las siguientes:

- En épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas.
- El ejecutivo es quien cuenta con personal competente en el aspecto técnico.
- Los poderes legislativos se ocupan de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta labor en manos del ejecutivo.

En México, por mandato constitucional, el ejecutivo puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:

- 1.- Los casos de emergencia, según el artículo 29;
- 2.- Las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73;
- 3.- Los tratados internacionales, según la fracción I del artículo 89, y 76 y la X del 89;
- 4.- La facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89,
- 5.- La regulación económica, según el segundo párrafo del artículo 131.

*f) Relación del Poder Legislativo con el Ejecutivo.*

Después de haber analizado la intervención del presidente en el proceso legislativo y sus facultades legislativas, ahora tocaremos una gama de aspectos que se da en la relación ejecutivo-legislativo, ya que los poderes políticos en nuestro país son precisamente el ejecutivo y el legislativo, y entre estos existen múltiples relaciones.

Se ha dicho que las relaciones ejecutivo-legislativo deben ser armónicas y que han de buscarse, puentes entre ellos para el buen funcionamiento de ambos poderes, pero siempre y cuando la armonía no implique subordinación o pérdida de independencia del poder legislativo. Anteriormente en la constitución de 1857, de acuerdo con él artículo 62, el Congreso tenía dos periodos de sesiones ordinarias: el primero se iniciaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre, pero a partir de la reforma de 1874 se podía prorrogar hasta por treinta días hábiles, en esta forma, el Congreso tenía tiempo para ocuparse con detalle de los asuntos de su competencia. En la Constitución de 1917, de acuerdo con el artículo 65, anterior a las reformas actuales el Congreso debía comenzar sus sesiones ordinarias el 10. de Septiembre, y conforme al artículo siguiente, estas sesiones ordinarias tenían que durar el tiempo necesario para tratar los asuntos que el

Congreso ha de conocer; sea como fuere, las sesiones no debían prolongarse más allá del 31 de diciembre, esto obedeció a la idea del constituyente de 1916-1917 relativa al fortalecimiento del poder ejecutivo.

En la Constitución de 1824, conforme al artículo 110, el presidente podía convocar al Congreso para sesiones extraordinarias si así lo creía conveniente y así lo acordaban las dos terceras partes de los individuos presentes del consejo de gobierno. En la Constitución de 1857, conforme a la fracción XII del artículo 85, el presidente podía convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando así lo acordara la Comisión Permanente.

En la actualidad, el Presidente sólo puede proponer a la Comisión Permanente que convoque, pero no puede convocar si no es previo acuerdo de dicha comisión.

El artículo 69 constitucional dispone que el Presidente de la República asistirá a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y presentará un informe por escrito en que señale el estado general que guarda la administración pública del país. Esta idea de que los poderes ejecutivos rindan informes al poder legislativo, es antigua ya que la encontramos en la Gran Bretaña y Estados Unidos de América. En México en el Informe Presidencial se

resumen las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública, se justifican medidas importantes tomadas durante el año, se anuncian los principales proyectos que el ejecutivo presentará a la consideración del Congreso y se reserva una parte de mensaje político, que es muy importante porque en él se trazan las líneas generales de la política del presidente, conectadas con la situación general del país, pero es importante hacer mención que los informes deberán de regresar a la idea de los que se rindieron en los primeros años del México independiente: han de ser cortos, abarcando dos aspectos: la síntesis de la situación de la administración pública y el mensaje político.

Una de las interrogantes que siempre se han hecho es por que los legisladores mexicanos han permitido, en cierta forma, quedar subordinados al presidente, perdiéndose así en gran parte la independencia que el poder legislativo debe poseer, pudiendo ser una de las respuestas que los poderes son independientes cuando los miembros de uno no esperan ningún favor, ni pueden ser amenazados por el otro, lo cual es cierto y de aplicación en la realidad política mexicana.<sup>59</sup>

---

59. OP. CIT. pág. 205

El Poder Legislativo tuvo en nuestra historia dos épocas de especial esplendor: las presidencias de Juárez y de Madero, en las que conservó su independencia; durante la presidencia de Obregon se logró dominarlo y no es sino hasta 1940 que se volvió a permitir la subordinación del legislativo.

Las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al Poder Legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes:

- a) La Gran mayoría de los legisladores, al menos anteriormente pertenecían al PRI, del cual el Presidente de la República es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea.
- b) Si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial.
- c) Además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político y;

d) Aceptación de que el Poder Legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo.

Otras dos razones podrían ser las siguientes:

- a) Que los legisladores no pueden hacer carrera legislativa por que son susceptibles de reelección en el período inmediato y;
- b) Seguir los lineamientos del Presidente en turno.

Con lo anteriormente expresado podemos darnos una idea de la relación que existe entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, a través del período ordinario de sesiones del Congreso, la convocatoria a sesiones extraordinarias, el informe presidencial y la situación de la Independencia del Legislativo, ya mencionadas.

*g) Alcance de las Leyes Emitidas por el Ejecutivo.*

Como toda norma jurídica las leyes que el Ejecutivo Federal emita en virtud de tener facultades extraordinarias, deberán participar del carácter de toda ley, esto es que serán generales y abstractas, creadoras, modificativas o extintivas de una situación jurídica sin que su aplicabilidad se refiera a una persona o grupo en

particular, pues él artículo primero de la Constitución establece que: "Todo individuo gozará de las garantías que otorga la constitución las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece". Reafirmandose con lo dispuesto por él artículo 29, donde se prevé que se puede suspender las garantías individuales y otorgar al Presidente de la República la facultad de legislar en forma general en todas aquellas materias que sean necesarias y que tendrían como único objetivo desde el punto de vista constitucional, prevenir o remediar los males y trastornos públicos y sociales que se presentan en la situación anormal y de acontecimientos que se encuadren en los fines señalados por el artículo 29.

El destino que deberán tener estas leyes que emita el presidente, en uso de sus facultades extraordinarias, es que la legislación que con éste motivo se crea, tiene plena validez solo en el momento en que fue creada, ya que cuando todo vuelva a la normalidad dejan de tener vigencia. Por su parte el Maestro Ignacio Burgoa dice que las autorizaciones a que se refiere el artículo 29 constitucional en su última parte, previstas para afrontar un estado anómalo proveniente de los hechos a que tal precepto se refiere, necesariamente debe traducirse en la adopción de medidas temporalmente idóneas, limitadas o transitorias, solo

eficaces constitucionalmente durante la época en que perduren las condiciones extraordinarias constitutivas de la situación de emergencia en que deben generar tales situaciones y desapareciendo por ausencia del ámbito donde debe desarrollarse su objetivo legal.

Tratándose de facultades delegadas, el Ejecutivo actúa como órgano legislativo, en sustitución y con autorización del Congreso Federal y no como administrador por disposición.

*h) Facultad Reglamentaria.*

¿Hasta donde la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo puede tener un parangón con la facultad legislativa del Congreso de la Unión? ¿Que limitaciones tiene el Presidente de la República en el ejercicio de su facultad reglamentaria? ¿Cuáles son las diferencias y similitudes entre la ley y el reglamento?.

La facultad de emitir reglamentos que tiene el titular del Poder Ejecutivo Federal para la mejor aplicación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, se encuentra fundamentada por la doctrina y la jurisprudencia, dado que la Constitución vigente resulta un tanto omisa al no consagrarla expresamente no obstante la gran tradición

jurídica manifestada desde las primeras Cartas Constitucionales que nos integraron. Por dicho motivo se observa en la doctrina una notoria discrepancia en cuanto a la naturaleza de la facultad reglamentaria.

Conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República tiene facultad para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Del contenido de la fracción citada no se desprende en forma expresa y categórica la potestad presidencial de expedir reglamentos, pero si se deduce con meridiana claridad por lo que ha sido aceptada por la doctrina y la jurisprudencia. Además dicha facultad reglamentaria queda confirmada por lo establecido en el diverso artículo 92 de la propia Constitución Política, en cuanto dispone que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Originalmente, los reglamentos expedidos por el Presidente de la República se refieren a leyes emanadas del Congreso de la Unión, para proveer en la esfera

administrativa a su exacta observancia, y no deben ni pueden contrariar, exceder o desvirtuar el espíritu y contenido de las leyes reglamentadas, o sea que los reglamentos quedan sometidos y subordinados a ley y únicamente la desarrollan y complementan para su mejor aplicación. Esto es lo que en la doctrina se conoce como reglamentos heterónomos, que no deben ser confundidos con los llamados reglamentos autónomos que tienen existencia por si mismos y no son reglamentarios de ley alguna, los llamados reglamentos autónomos no tienen existencia legal ni legitimación jurídica en el derecho mexicano, y si existen en algunas legislaciones extranjeras. A continuación daremos algunos de los conceptos dados acerca del reglamento, por tratadistas importantes en la materia.

Hans Kelsen precisa que:

"en ciertas constituciones se otorgan a determinadas autoridades administrativas, por ejemplo al jefe de Estado o a los miembros de su gabinete, el poder de expedir normas generales de acuerdo con las cuales son elaboradas determinadas prescripciones de un ley, y que estas normas generales, que no son creadas por el legislativo sino por otro órgano, se llaman reglamentos u ordenanzas".<sup>60</sup>

---

60. HELNSEN HANS. Teoría General del Derecho y del Estado, pág. 19.

Gabino Fraga establece que:

el reglamento es una norma o conjuntos de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.<sup>61</sup>

Andrés Serra Rojas nos dice:

"el reglamento administrativo es el conjunto de normas obligatorias generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República en virtud de facultades expedidas por la constitución.<sup>62</sup>

Cabe hacer la aclaración que no es lo mismo Ley y Reglamento, que hay que hacer una distinción, por lo cual tenemos que atender a: 1)Cualidad de sus autores, 2)Distinta Fuerza Jurídica y 3)Reserva de la ley.

---

61. FRAGA GABINO. Derecho Administrativo, pág. 105.

62. SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo, pág. 212

La ley es un acto formal y materialmente legislativo, por provenir del órgano legislativo y en cambio, el reglamento es un acto formalmente administrativo por ser producción del Poder Ejecutivo. La ley es la expresión de la soberanía del pueblo y es incondicional, por no estar ligada a norma alguna que no sea la constitución, en cambio el reglamento está subordinado a la ley, no tiene esa fuerza jurídica inicial e incondicional, la ley es una regla de esencia superior, el reglamento es una fuente de derecho inferior. Los reglamentos, son actos formalmente administrativos y materialmente legislativos, por lo que en realidad son leyes en sentido material puesto que también crean situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales, emanan del Poder Ejecutivo por disposición constitucional y deben referirse a leyes previamente expedidas por el Congreso de la Unión, detallándolas y pormenorizadas para su mejor aplicación pero cuyo contenido no deben rebasar.

La atribución de la facultad reglamentaria, se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo, la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo ya que éste tiene

procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento.

La Jurisprudencia a justificado la facultad reglamentaria en Tesis Jurisprudencial número 404 de la Segunda Sala de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 709, Tercera Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación (1917-1985), que establece:

"REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.- El artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tiene por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta....."

La Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812 que entro en vigor en la Nueva España, establecía en su artículo 171, apartado primero, las funciones del monarca y le otorgaba la facultad de expedir los reglamentos e instrucciones que creyera conducentes para la mejor ejecución de las leyes. La Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, estableció en su artículo 170 que se sujetará el supremo gobierno a las leyes y reglamentos que adoptaré y sancionaré el Congreso en lo relativo a la administración de hacienda. El Reglamento Provisional en su artículo 30 precisó que: "Toca al Emperador formar los reglamentos, órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del imperio. La Constitución Centralista, conocida como las "Siete Leyes Constitucionales dispuso en la Ley Cuarta, artículo 17, fracción I que son atribuciones del Presidente de la República: Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes y de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.

La Constitución vigente y que es la de 1917 estableció en su artículo 89 fracción I, que las facultades y obligaciones del Presidente son: Promulgar y ejecutar las

leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

La importancia y trascendencia de que el titular del Poder Ejecutivo emita reglamentos heterónomos para la mejor ejecución y aplicación de leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión, resulta pues- de una evidente y terminante claridad que no admite interrogantes dubitativas ni discusiones bizantinas.

Al hablar la constitución de proveer, debemos entender que el gerundio proveyendo quiere decir que el titular del Poder Ejecutivo debe hacer acopio de medios, recursos o procedimientos diversos para obtener o lograr una finalidad la exacta observancia y debido cumplimiento de las leyes que expida el Congreso de la Unión- pero en la esfera estrictamente administrativa y en relación con las leyes de contenido material rigurosamente administrativo. Lo anterior significa que el titular del Poder Ejecutivo no puede reglamentar leyes que se refieren a las esferas legislativa o jurisdiccional, pues a este respecto es el propio Congreso de la Unión a quién corresponde por imperativo constitucional y conforme al principio de la división de poderes, la facultad reglamentaria. La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización

normativa están destinados sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación.

Se entiende, lógicamente, que si la ley reglamentada respectiva se abroga o se reforma y modifica, el reglamento heterónimo correspondiente forzosamente tiene que experimentar los mismos fenómenos jurídicos en cuanto se relacionan directamente con la ley. Si una ley es abrogada legalmente el reglamento respectivo queda automáticamente sin posibilidad de aplicación Jurídica, siguiendo la suerte de la ley y quedando extinguido del ámbito del derecho positivo aún sin declaración expresa. Todo lo expresado anteriormente respecto de la facultad del Presidente de la República, en la expedición de reglamentos heterónomos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes federales que emita el Congreso de la Unión, es igualmente aplicable en lo fundamental, a los regímenes interiores de los diversos Estados de la Federación Mexicana, en cuanto a sus Constituciones Políticas locales y conforme al principio del Pacto Federal.

En el campo doctrinario también existen los reglamentos llamados autónomos que puede emitir el Poder Ejecutivo, cuando no son reglamentarios ni están subordinados a ninguna ley federal u ordinaria expedida por el Congreso de

la Unión. Este tipo de reglamentos supuestamente tienen vida propia y fundamento constitucional en la fracción I del artículo 89 de nuestra Carta Magna, orientados a lograr una eficaz administración en los ramos de policía y buen gobierno. También son aquellas disposiciones creadoras de una situación jurídica general, que se expide directamente por el Ejecutivo sin subordinarla o fundarla en una ley formal. Nuestra Constitución, únicamente legitima la existencia de reglamentos heterónomos, pero para el Maestro Ignacio Burgoa la facultad reglamentaria de que esta investido el Presidente de la República no se agota con la expedición de reglamentos heterónomos, sino que también se desarrolla en lo que concierne a los reglamentos autónomos que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 constitucional. Por su parte el Maestro Felipe Tena Ramírez dice que la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo no puede tener por objeto preceptos de la constitución, pues la reglamentación de éstos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso de la Unión; y que tampoco puede ejercitarse la facultad reglamentaria independientemente de toda ley, ya que lo característico del reglamento es estar subordinado a la ley, pero señala como excepciones los artículos 10 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presuponen reglamentos autónomos.

“El artículo 89, fracción I, de la Constitución, faculta al Presidente de la República para expedir reglamentos de las leyes ordinarias, con la cual se establece el principio de derecho constitucional mexicano, de que todo reglamento debe serlo de una ley ordinaria. Por lo que consideramos respetando la opinión de tan importantes tratadistas, de que el Ejecutivo no puede tener más facultades que las que expresamente le señale la Constitución, por lo que es necesario, indagar si algún precepto constitucional lo autoriza para expedir un reglamento autónomo sin el antecedente de una ley ordinaria, ya que nosotros consideramos que la confusión que existe respecto al artículo 89 fracción I, se debe a una mala redacción carente de técnica jurídica, lo cual resulta ilógico que el Presidente de la República pueda reglamentar directamente algún precepto de la Constitución, cuando tiene la facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión, a través del cual puede obtener los mismos resultados sin acudir a los llamados reglamentos autónomos.

Es importante recalcar que las facultades que otorga la constitución a los Poderes Federales son expresas y limitadas según ha establecido la teoría, en la interpretación del artículo 124 de la constitución y, en consecuencia, el Presidente de la República, de acuerdo con

el artículo 89, fracción 1, del propio Código fundamental, sólo tiene facultad expresa para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la unión, pero no para reglamentar directamente la Constitución, de donde concluimos que no debe haber reglamentos autónomos y que, si el constituyente usó esa palabra en los artículos 10 y 21 de la Constitución, creemos que no la hizo con técnica jurídica.

i) Facultad Extraordinarias.

El artículo 49 de la Constitución y como excepción al principio de división o separación de poderes que consagra, establece que únicamente en los casos a que nos vamos a referir el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, o sea, que en ellos éste puede fungir como legislador.

El primero de ellos se contrae al supuesto consignado en el artículo 29 constitucional, es decir cuando se presenta una situación de emergencia en la vida institucional normal del país, provocada por las causas que el propio precepto prevé, y las cuales son: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto,

234

solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, 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 en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos 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".

En otras palabras: únicamente se pueden conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar si antes se han suspendido las garantías individuales por existir una emergencia. La recta interpretación del artículo descarta la posibilidad de que el presidente goce de facultades extraordinarias para legislar en tiempo de paz.

En virtud de la anterior hipótesis, el Ejecutivo Federal se convierte en "legislador extraordinario" con capacidad

por si mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano del Estado, para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama "legislación de emergencia" con vigencia limitada a la duración de la situación anómala o emergente.

En la Constitución de 1847 se dio el caso que Juárez, Lerdo de Tejada, Manuel González y Porfirio Díaz, excediendo los límites del artículo 29, legislaron en tiempo de paz, iniciándose así la costumbre -viciosa y anticonstitucional- de que el ejecutivo legislara fuera de los cauces constitucionales.

El segundo de los casos estriba en que el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución esto es: "...El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en

beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

A través de esta disposición constitucional, si no se interpreta restrictivamente, en el sentido de que solo debe regir en el ámbito económico que implica su materia de regulación, podrá significar el quebrantamiento del principio de división de poderes, pues daría lugar a que el Congreso de la Unión otorgara facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para dictar leyes tendientes a obtener "cualquier beneficio" para el país, lo que convertiría al Presidente de la República en un legislador con facultades dilatadísimas que no se compadecen con dicho principio, ya que el propósito de realizar "cualquier beneficio" debe circunscribirse, por tanto, a los objetivos económicos que la misma disposición constitucional señala, ya que estos implican su causa final de la que no tendría justificación ni legitimación alguna.

Independientemente de que previas las autorizaciones congresionales en los casos apuntados, el presidente puede expedir leyes, también la Constitución lo inviste con la facultad legislativa directamente, sin la intervención del Congreso, para reglamentar la extracción y utilización de

las aguas del subsuelo que pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales por el dueño del terreno donde broten, así como para establecer zonas vedadas respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional (Art. 27 const., párrafo quinto). La citada reglamentación inconsecuente debe contenerse en ordenamientos legales, o sea, en actos jurídicos abstractos, impersonales y generales llamados "leyes", debiéndose contraer estrictamente el cuadro normativo de éstas al alcance constitucional de dicha facultad presidencial y la congresional (art. 73 fracc. XVII), sin embargo la interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales que las consagran demarcan claramente; ya que en efecto el Presidente puede reglamentar la extracción y aprovechamiento de las aguas del subsuelo de terrenos particulares expidiendo las leyes respectivas, sin poder legislar sobre tales actos en relación con las aguas de propiedad nacional, pues en lo que concierne a éstas sólo puede establecer zonas vedadas.

Otra de las facultades extraordinarias del Presidente de la República es la concerniente a las Medidas de Salubridad, el artículo 73 fracción XVI, establece el Consejo de Salubridad General que depende directamente del Presidente de la República. Respecto al artículo 89 fracción X, dispone que es facultad del Presidente de la

República celebrar Tratados Internacionales, con la ratificación del Senado, y de acuerdo con el artículo 133, son parte del orden jurídico, pudiendo también el presidente legislar en el mudo interno cuando se viole una ley internacional o derogar un tratado.

## **2. Facultades en Materia Ejecutiva.**

### *a) Facultad Constitucional de Nombramiento.*

La Facultad Constitucional de Nombramiento, da al Presidente gran influencia personal. La Constitución señala en las fracciones II, III, IV, V Y XVIII del artículo 89, una serie de nombramientos cuya realización es facultad del Presidente de la República.

Estas facultades del Presidente las podemos clasificar en tres grupos:

- a) Nombramientos casi completamente libres;
- b) Los que necesitan ser ratificados por el Senado o la Cámara de Diputados y;
- c) Los de los empleados y oficiales de las fuerzas armadas.

Respecto a la primera parte de la fracción II del artículo 89, puede nombrar y remover libremente a: los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y Empleados Superiores de Hacienda, y

nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no éste determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Decimos que son nombramientos casi completamente libres, por que jurídicamente el Presidente tiene un amplio margen de libertad para hacer la designación, respetando el artículo 91 que ordena que los Secretarios de Despacho deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

En el Constituyente de 1916-1917 se propuso que los nombramientos de los Secretarios de Estado fueran ratificados por la Cámara de Diputados, punto que no se aceptó merced a la consideración de que el Presidente debía tener libertad de acción respecto a estos nombramientos, por estimarse que ello era propio del sistema presidencial. En Estados Unidos, el Senado tiene la atribución de ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado, considerándose que el Senado debe utilizar esta facultad por encima de la Política partidista y los únicos elementos que el Senado ha de juzgar, son la habilidad y la lealtad para servir al presidente y al pueblo.

En México, los funcionarios mencionados pueden ser removidos por el presidente a su completa discreción. En

algunos casos, el Congreso puede criticar o incluso llegar a pedirle al presidente la renuncia de algún Secretario de Estado, pero el Presidente no está obligado jurídicamente a tomar en cuenta dicha petición y actuará como lo crea más conveniente. Pero el Presidente Mexicano al nombrar a sus Secretarios de Estado, tendría que tomar en consideración su preparación y lealtad, pero además, los intereses que representan o las peticiones que le haga, por ejemplo, el Presidente saliente, así como los compromisos políticos que haya contraído; de esta manera, con frecuencia el Presidente del Partido Dominante, que maneja su campaña, es invitado a formar parte del gabinete.

Respecto a los nombramientos que necesitan ser ratificados por el Senado o la Cámara de Diputados; el Senado debe ratificar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda, Procurador General de la República, y presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

La fracción II del artículo 89 contiene tres supuestos respecto a la removilidad, en el primero se expresa que el

Presidente está facultado para nombrar y remover libremente; en el segundo, para remover y, en el tercero para nombrar y remover libremente. La doctrina mexicana coincide en que los agentes diplomáticos y los empleados superiores de hacienda, pueden ser removidos libremente por el Presidente, ya que se nombran con la aprobación del Senado, pero su remoción es facultad del presidente, por que auxiliándose en sus trabajos y siendo los ejecutores de su política y administración, es natural que cesen en sus cargos cuando ya no merezca la confianza del primer magistrado de la república, ya que la fracción II del artículo 89 proviene de la Constitución de 1857, en 1917, la fracción fue modificada, pero no en esencia; además esa fracción, en lo referente al punto que nos interesa, fue aprobada sin discusión.

Respecto al nombramiento, con aprobación del Senado, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales, se entiende que son todos los oficiales a partir del grado de coronel inclusive.

El tercer supuesto de la citada fracción II faculta al presidente a nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyos nombramientos o remoción no están determinados de otro modo en la constitución o en las

leyes. El régimen jurídico de todos esos empleados está enmarcado en el apartado B) del artículo 123 constitucional y en su ley reglamentaria: la ley de los trabajadores al servicio del estado, que contiene reglas de admisión, promoción y cese de esos trabajadores.

También se habla de Facultades Metaconstitucionales de Nombramiento, las cuales provienen de dos fuentes: la ley secundaria y el sistema político. El Presidente nombra una serie de funcionarios importantes, y las facultades de hacerlo se las otorga la ley secundaria, Como por ejemplo al Presidente de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, El Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, El Director General del CONACYT, El Director General y los Subdirectores de PEMEX, propuesta del Director General del INFONAVIT, El Director General del IMSS, Director General del ISSSTE, etcétera.

Además, fuera de los marcos constitucionales y legales, de hecho nombra a los gobernadores y a los principales presidentes municipales, a los senadores y a la mayoría de diputados, ya que él determina en última instancia quienes serán los candidatos de su partido.

*b) Declaración y Conducción de Guerra.*

La fracción VIII del artículo 89 faculta al Presidente para "Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión", y la fracción XII del artículo 73 indica que el Congreso está facultado "Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo."

El antecedente por el cual el Congreso puede ser facultado para hacer la guerra, lo encontramos en el primer proyecto de la Constitución Norteamericana y por la cual se solicitó al constituyente que ese poder consistiera en declararla, dejando en manos del ejecutivo la facultad para poder rechazar los ataques súbitos. La propuesta fue aprobada y de aquí que el Congreso pueda declarar la guerra. En México de acuerdo con los proyectos citados, el estado de guerra lo declara el Congreso a través de una ley, pero se debe basar en los datos que le presente el ejecutivo, es decir, la iniciativa de ley la posee únicamente el ejecutivo. Respecto a esto puede surgirnos una interrogante Puede el Congreso declarar la guerra si piensa que debe haberla, sin que el ejecutivo inicie la ley, o sea sin que le aporte datos?, tal y como está redactada la fracción XII del artículo 73, tenemos que el Congreso no está facultado para actuar solo, sino que la iniciativa tiene que venir del ejecutivo aportándole los datos respectivos. Se presenta una situación similar a la

declaración de suspensión de garantías individuales, en la cual la iniciativa queda en manos del presidente y el Congreso no podría declarar tal suspensión si éste no se la solicita.

Así, la iniciativa para que el Congreso declare la guerra es sólo del presidente. La ley del Congreso que declare la guerra tiene efectos internos, dentro de las fronteras del país, a fin de que el pueblo conozca que existe un estado de guerra, y es el supuesto para que de acuerdo con la fracción VIII del 89, el Presidente declare la guerra en nombre del país; es decir el presidente, órgano de las relaciones internacionales, manifiesta a los otros países -beligerantes y neutrales- la declaración de guerra para los efectos del derecho internacional.

Pero ¿Que acontece si el Presidente declara la guerra sin el supuesto de la aprobación del Congreso? Desde el punto de vista constitucional la declaración no sería válida, pero desde el marco internacional si y traería consigo todas las consecuencias de una declaración hecha como corolario de la manifestación de voluntad del Congreso.

De lo dicho anteriormente se desprende que el Congreso en el caso de guerra, de acuerdo con los artículos citados,

aprueba o no aprueba la iniciativa del presidente, y es éste quien manifiesta para los efectos del derecho internacional la declaración de guerra; si el presidente hace dicha declaración sin el supuesto de la aprobación del Congreso, está asumiendo responsabilidad política que el propio Congreso le podrá exigir, escogiendo cuándo, de acuerdo con las circunstancias del conflicto bélico; por lo demás no hay que desconocer que el Congreso puede encontrarse con que el presidente ha realizado una serie de actos que no dejan más posibilidad que declarar la guerra o al menos reconocer su existencia.

El Presidente es quien conduce la guerra, él es quien ordena los movimientos militares y dicta las medidas que deben ejecutarse para lograr el éxito de las acciones. En esto no puede intervenir el Congreso, ya que el presidente es quien dispone de la totalidad del ejército, la armada y fuerza aérea, conforme a la fracción VI del artículo 89, e incluso puede ejercer el mando directo de esas fuerzas, tal y como lo han hecho los presidentes mexicanos.

En los casos de guerra, realmente el presidente concentran todos los poderes y no necesitara autorización o declaración del Congreso si el país es atacado y tiene que enfrentarse a una guerra defensiva, ya que lo que entonces está en juego es la vida misma del país. Aunque el

ejército, la armada y la fuerza aérea son levantados, sostenidos y reglamentados, por el Congreso, en caso de guerra el ejecutivo concentra todas las facultades, y los controles legislativos dejan de operar. El Presidente asume la total responsabilidad de la guerra y tiene la última palabra respecto a las decisiones que hayan de ser tomadas.

En nuestro país las decisiones sobre los movimientos militares en caso de guerra están fuera del control judicial, ya que el presidente tiene la facultad de movilizar el ejército, la armada y la fuerza aérea; ante la suspensión de garantías- que es casi necesaria en caso de guerra-, otra serie de actos del presidente también estarán fuera del alcance de la revisión judicial. Así en caso de guerra, los poderes y responsabilidades del presidente alcanzan su punto más alto. Pero debe quedar claro que la Constitución continúa en vigor y sus ordenamientos vigentes; solo se adapta a una situación muy grave y de emergencia, con la finalidad de que ésta pueda ser superada y todos los dispositivos constitucionales vuelvan a regir en situación de normalidad.

Respecto a la declaración de neutralidad se deben seguir por analogía, las reglas de los artículos mencionados: 73, fracción XII y 89, fracción VIII; el Presidente es quien presentará la iniciativa y aportará al Congreso los datos

sobre la neutralidad. La declaración la deberá hacer el Congreso en una ley, y será el ejecutivo el que la notifique a los estados extranjeros para los efectos del derecho internacional; el ejecutivo tiene esta atribución, por que es el órgano a través del cual el país se comunica con los otros países.

Maquiavelo decía: "Cada cual puede comenzar la guerra cuando guste, pero no acabarla; y los principios deben, antes de acometer empresa de esta clase, medir sus fuerzas y arreglarse a ellas, haciéndolo con tal prudencia que no le engañen las ilusiones, como sucederá si solo se fía del dinero, de los obstáculos del terreno o del afecto de los hombres; pero le falta un buen ejército".

**c) Facultad de Preservación de la Seguridad Interior.**

Se ha usado esta facultad para preservar funciones relacionadas con la existencia y la operación del propio gobierno, por lo que es, sin duda, una de las atribuciones más delicadas que tiene el Presidente. Respecto a la guardia nacional que es un conjunto armado no profesional y no permanente, que se ha de integrar en cada entidad federativa bajo las órdenes del Gobernador. El Congreso deberá expedir los reglamentos para organizarla, armarla y disciplinar, pero su enseñanza es competencia de los

estados, y sus jefes y oficiales serán nombrados por los mismos ciudadanos que la componen.

También está facultado el Presidente para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, o el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y el estacionamiento de escuadras de otros países, por más de un mes, en las aguas nacionales. En tales casos se exige la aprobación del Senado, en virtud de que estos movimientos requieren un tratado internacional, en el que como indicamos, debe intervenir el Senado.

*d) Facultad en Materia de Relaciones Exteriores.*

La fracción X del artículo 89 faculta al presidente para "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales."

Respecto a esta facultad del Presidente en Materia de Relaciones Exteriores, Locke contemplaba al Poder Ejecutivo como: una cara mirando hacia la sociedad organizada constitucionalmente, con poderes limitados, y la otra cara mirando hacia el mundo exterior: autoritario y todopoderoso, hablando, actuando y legislando con la autoridad de un estado. Hay que hacer notar que esta concepción de Locke ha prevalecido en varias constituciones, en el sentido de que respecto a las relaciones exteriores, el presidente no se encuentra con las limitaciones que tiene en el contexto interno, lo que responde a la idea de que si el estado se debilita frente a otros estados por disposiciones constitucionales que entorpezcan su actuación que debe ser en forma decidida, entonces ese estado puede caer víctima precisamente a causa de sus propias virtudes internas.

Por su parte el artículo 73 fracción I, nos dice que son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Dentro de las principales facultades con que cuenta el Presidente Mexicano respecto a las relaciones exteriores tenemos

las siguientes:

- Es quien representa al país hacia el exterior, sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del estado.
- Es quien celebra los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado. En México la intervención del Senado es únicamente para aprobar y no también para aconsejar como en Norteamérica. La facultad del Senado es aprobar los tratados es virtualmente una atribución de veto que puede ser realizada en forma plena o condicionada, al no aceptar el tratado o partes de él. Pero la interpretación, la puesta en efecto, la abrogación y la denuncia de los tratados, es facultad exclusiva del presidente, cuyo marco constitucional es la atribución que posee para dirigir las negociaciones diplomáticas.
- Es quien construye la política internacional del país: reconoce o no reconoce a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra las alianzas, realiza las declaraciones de política internacional y determine el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.

La única limitación, en las relaciones internacionales y en la celebración de tratados, la establece la propia Constitución, ya que no se podrán efectuar los que infrinjan nuestra Carta fundamental, los que restrinjan la autonomía de los Estados, o los que violen las garantías individuales o que puedan alterar la forma de gobierno federal. El artículo 133 establece que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República-, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Por tanto, tales tratados deben estar de acuerdo con Nuestra Carta Magna; de otra manera carecen de validez.

Tales son, en términos generales, las facultades que en materia de relaciones internacionales, establece la Constitución.

### **3. Facultades de Tipo Económico y Hacendario.**

a) Intervención del Poder Ejecutivo en el Proceso Económico.

El estado interviene en la economía del país a través de los instrumentos que posee el poder ejecutivo. Los instrumentos por medio de los cuales el presidente mexicano tiene en sus manos amplios y variados aspectos de la economía, son muy diversos; pero entre los más importantes están la política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y obras públicas, la política de importaciones y comercio exterior, la política del petróleo, petroquímica y gas, la política de energía eléctrica la política de aguas, la política forestal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Pero no es posible que nos refiramos a cada uno de los componentes de este amplio sector que toca fases neurálgicas del desarrollo y la economía del país; por tanto vamos a hacer referencia sólo a unos cuantos de ellos que bastan para configurararnos el panorama general y darnos una idea de la situación: el presidente es factor determinante en la economía del país, sus atribuciones y facultades son muy amplias y sus decisiones, en forma directa o indirecta, afectan a todos los habitantes de México.

El 30 de diciembre de 1950 se promulgó la "ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica, con el objeto de que el presidente pueda intervenir en las diferentes facetas del proceso económico: producción, distribución y consumo. Esta ley ha sufrido algunas reformas posteriores, y es de tan especial trascendencia que es el punto de partida de un nuevo orden jurídico respecto de las relaciones del estado con las cuestiones comerciales e industriales, y constituye el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de estado en México.

El Ejecutivo es autorizado a participar en las actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de servicios de una serie de aspectos muy importantes, tales como son: artículos alimenticios de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población del país, materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos que representan renglones considerables de la actividad económica mexicana, y servicios que afecten la producción y distribución de esas mercancías y no están sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley.

b) *Política Monetaria.*

La política monetaria persigue fundamentalmente pautar la cantidad adecuada de circulante y de crédito que necesita el país con el objeto de impulsar su desarrollo económico.

Su ley orgánica, otorga al banco de México, atribuciones para regular la política monetaria a través de una serie de instrumentos como son: el depósito legal de las instituciones bancarias que tienen que depositar en el banco, la emisión de billetes y la acuñación de moneda, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores en el mercado abierto, el establecimiento de las tasas mínimas y máximas de las operaciones de las instituciones bancarias, los regímenes selectivos de crédito, etcétera.

Todas estas funciones del Banco de México, realmente las determine, en última instancia el Presidente de la República por las siguientes razones: El capital del banco se integra en dos series de acciones: la serie "A" que representa el 51% del capital y la serie "B" que y que sólo puede pertenecer al gobierno federal, suscriben los bancos privados asociados al banco de México. Es el presidente quien nombra a los cinco representantes de la serie "A", entre los cuales puede designar a dos altos funcionarios de

la secretaria hacienda, amén de que el titular de ésta tiene facultad de veto insuperable respecto a una serie de decisiones del consejo del banco.

Al Director General del Banco lo designa el consejo de administración, pero quien realmente decide ese nombramiento es el Presidente de la República. Dentro de las principales facultades del Banco de México, tenemos las siguientes: a) El depósito legal, indicando el tanto por ciento del pasivo computable que los bancos deben depositar en el de México y el tanto por ciento que deben tener en valores, créditos y otros renglones de activo que señale el Banco de México, b) Emisión de billetes y acuñación de monedas, solamente el banco de México puede ordenar la emisión y acuñación de dinero, c) Operaciones de redescuento, siendo uno de los medios más eficaces con que cuenta el banco para la regulación del crédito, ya que hay relación directa entre la alza o baja de la tasa de redescuento y las operaciones que efectúan los bancos con el público, d) Como regulador de crédito, el banco tiene en sus manos una serie de recursos que repercuten directamente en el mercado del crédito. Dos de éstos son los ya mencionados del depósito legal y la tasa de redescuento, indicar a los bancos que tanto por ciento de un pasivo exigible deben destinar a créditos destinados a actividades productivas y el resto, desde luego, a créditos de su

particular elección, fijar tasas de redescuento selectivas para canalizar el crédito hacia aquellas actividades que contribuyen en mayor medida al desarrollo económico del país, y realizar compra o venta de valores públicos con el objeto de que el crédito se mantenga en nivel estable.

c) *Los Empréstitos*

La fracción VIII del artículo 73, que es larga, y que vamos, por tanto a subdividir, faculta al Congreso de la Unión para:

- a) Establecer las bases sobre las cuales el presidente puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación;
- b) Aprobar esos mismos empréstitos;
- c) Reconocer y mandar pagar la deuda nacional además;
- d) Los Empréstitos deben celebrarse sólo para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo;
- e) Aquellos que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia de acuerdo con el artículo 29 constitucional.

El Congreso fijará las normas según las cuales el ejecutivo puede celebrar los empréstitos, reglas que

deberán ajustarse a los preceptuado en la ley fundamental; además deberá aprobar cada empréstito. Estos empréstitos constituyen parte fundamental de la deuda pública que el Congreso reconoce y manda pagar a través de las disposiciones contenidas en el presupuesto de egresos que le presenta el Presidente de la República y que, en su caso, la Cámara de Diputados aprueba. Esta es una materia muy delicada en el país, pues no solamente compromete económica sino también políticamente; en la realidad, las decisiones respectivas las toma el Presidente de la República.

d) Inversión Pública.

La inversión pública federal tiene efectos importantes en la economía, y esta ha ido creciendo, siendo encaminada a obras que fortalezcan el desarrollo económico social. Es importante también la repercusión económica que tiene la facultad concedida al Presidente en la fracción XIII del artículo 89, que le otorga el poder de habilitar toda clase de puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas decidiendo su ubicación.

México ha sostenido la tesis de que no toda inversión extranjera es útil al país, debiendo ser reservadas inversiones exclusivas a los mexicanos y las proporciones

en que se admitirá la inversión extranjera y en que serie de actividades, teniendo el presidente los instrumentos legales para controlar la inversión extranjera.

*e) Ley de Ingresos.*

En materia hacendaría federal y del distrito federal hay tres actos del Presidente que revisten especial importancia; estos actos deben ser aprobados ya sea por el Congreso o por la Cámara de Diputados y son: la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la cuenta pública.

Respecto a ellos el Poder Legislativo tiene lo que se ha denominado el poder de la bolsa, es decir que el ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el órgano legislativo; esto es de especial importancia: recordemos que una de las luchas del incipiente constitucionalismo tuvo como objeto que los reyes no tuvieran facultades discrecionales para el cobro de impuestos ni para el gasto de éstos, y que fuera necesaria, para ejercer dichos actos, la aprobación de los parlamentos.

La presentación del proyecto de ley de ingresos es facultad exclusiva del Presidente de la República de

acuerdo con el artículo 74 fracción IV, de la ley fundamental. El artículo 69 de la Constitución de 1857, atribuyó al Presidente la facultad exclusiva de presentar el proyecto de ley de ingresos. La Constitución de 1917 fue omisa al respecto; por tanto, había que interpretar que cualquiera de los que estén autorizados por el artículo 71 para presentar iniciativas de ley, podía hacerlo. Empero, en la práctica siempre fue el Presidente quien lo realizó, y la doctrina estaba de acuerdo que era facultad del Presidente presentar el proyecto de ley de ingresos, apoyándose en que la determinación de los ingresos para cubrir el presupuesto es una cuestión técnica que requiere un profundo conocimiento de las necesidades del estado y de la situación económica del país.

El párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 establece claramente que el ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos. La Ley de Ingresos únicamente realiza una enumeración de las materias sobre las cuales se puede cobrar impuesto, pero no especifica las cuotas, los sujetos del impuesto, la manera de cobrarse, etc., sino que estos aspectos están contenidos en las leyes específicas. Ahora, bien los impuestos contenidos en las leyes específicas tienen vigencia anual, por que anual es la Ley de Ingresos de acuerdo con el artículo 74. O sea que si la Ley de Ingresos omite

mencionar una material sobre ella no se puede cobrar impuestos. Esto se deriva del principio de anualidad del impuesto, y de la manifestación de la voluntad del legislador de suprimir ese impuesto, si lo omitió de dicha enumeración.

La fracción II del artículo 65, antes de la reforma de diciembre de 1977, ya que entonces fue derogada, establecía que el Congreso se ocuparía de: "examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo". De aquí y del artículo 74, fracción IV, provenía el principio de anualidad de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos. Actualmente este principio subsiste se encuentra claramente expresado y especificado en el propio artículo 74, fracción IV.

El sistema descrito, que es el que se ha seguido en la realidad, fue criticado por Nava Negrete, dado que en su opinión la creación de los impuestos no se debía concertar en un solo acto La Ley de Ingresos sino en varios, afirmando que esta interpretación era la que se derivaba de la ley fundamental.<sup>63</sup>

---

63. CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Ed. Siglo XXI, 1979, p.144

Pero sin entrar a discutir si Nava Negrete tenia razón o no, la reforma de 1977 al artículo 74, fracción IV, claramente confirma y ratifica el sistema que se ha utilizado en México: iniciativa del Presidente, anualidad de los impuestos y existencia de una ley que fundamenta la especialidad impositiva de las otras como manifestación legislativa de la existencia del impuesto mismo por el término de un año.

Pero, que importancia tiene la Ley de Ingresos en manos del ejecutivo? Que el entrega la política fiscal de la federación y del distrito federal y la determinación de cuanto se va a gastar, en que se va a gastar y cómo se va a gastar; para poder solventar dichos gastos, el ejecutivo hace un calculo aproximado de los ingresos que necesita, los que en su mayoría provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, y este cálculo lo plasmara en la Ley de Ingresos. Pero, también en la propia ley, se hace el cálculo de los recursos que se necesitarán para cubrir el presupuesto y que no provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

f) *Ley de Egresos.*

La actual fracción IV del artículo 74, faculta exclusivamente a la Cámara de Diputados para: "Examinar,

discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior. El ejecutivo federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

Es diáfano el hecho de que la iniciativa del Presupuesto de Egresos únicamente la tiene el Presidente de la República. Antes de la reforma de 1977 también únicamente él la tenía aunque no se expresara en forma tan clara; a partir de 1951, la última parte del artículo 131 dice: "El propio ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

El Presupuesto de Egresos es la relación de gastos que se autorizan a los poderes Legislativo y Judicial, a las Secretarías y Departamentos de Estado, a los principales organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, así como el cálculo de las erogaciones que se realizarán por concepto de inversiones y deuda

pública. El Presupuesto tiene una duración anual y su aprobación es exclusiva de la Cámara de Diputados. Así, la autorización de gastos es anual y constitucionalmente el único gasto que se puede hacer sin que se encuentre en el presupuesto, es el que señala el artículo 75 cuando estatuye que no se podrá dejar de señalar la retribución que corresponde a un empleo que está establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

La Cámara de Diputados debe discutir primero las contribuciones que deben decretarse para cubrir los gastos; pero como el establecimiento de las contribuciones es facultad del Congreso, es decir el proyecto de presupuesto de egresos es un proyecto de ley, y la Cámara de Diputados le podrá hacer todas las modificaciones que crea necesario. Opinar en sentido contrario, como se ha hecho, implica tratar de mermarle esta facultad a la Cámara y concentrar aun más el poder casi ilimitado del presidente para determinar el gasto público.

El artículo 126 dispone que no se puede hacer ningún pago que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Es decir, si el ejecutivo

necesitara más recursos que los aprobados en el presupuesto de egresos, debe ser autorizado en una ley; o sea que entonces la competencia es de las dos Cámaras. El Presidente debe realizar los gastos que le han sido autorizados en el Presupuesto de Egresos o en ley posterior, y deberá emplear los recursos correspondientes exactamente en el renglón en que le fueron autorizados.

*g) Cuenta Pública.*

La Constitución de 1857, a partir de la reforma de 1874, atribuyó como facultad exclusiva a la Cámara de Diputados el conocimiento tanto del presupuesto de egresos como de la revisión de la cuenta pública anual. La ley fundamental de 1917 únicamente dejó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública.

La fracción IV del artículo 74 indica que el objeto de la cuenta pública es conocer los resultados de la gestión financiera, para que se pueda comprobar si los gastos han seguido los criterios señalados en el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas. Dicha fracción continúa expresando que si del examen que efectúe la Contaduría Mayor de hacienda resultaren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas

correspondientes del presupuesto, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades que señala la ley.

Se justifica la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, pues la gran mayoría de los Diputados no posee conocimientos contables y la labor de analizar la cuenta pública debe de ser de carácter técnico, como la que haría un despacho de contadores públicos. La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano administrativo y depende de la Cámara de Diputados, la que nombra a los jefes y demás empleados de esa oficina artículo 74, fracción III y la que vigila en el exacto desempeño de sus funciones artículo 74 fracción II.

A través de la cuenta pública, el presidente debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, y que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia Cámara de Diputados le señala en el presupuesto. Este es el acto más importante por medio del cual la constitución requiere que el poder ejecutivo sea controlado respecto a los gastos: que el dinero se gastó en lo que aprobó la propia Cámara, y que el manejo de ese dinero se ha hecho con honradez y eficacia.

Pero hay que hacer una reflexión, que en la práctica mexicana el Presidente y sus colaboradores no están sujetos a ningún control respecto a los gastos públicos, ni en cuanto a los empréstitos y créditos.

#### **4. Facultad en Materia Judicial.**

El presidente nombra y remueve libremente al Procurador General de la República, funcionario que tiene poderes muy importantes conferidos por la propia constitución en el artículo 102, y que son los siguientes:

- ejercita la acción penal, como representante de la sociedad;
- interviene personalmente en las controversias que se suscitan entre dos o más entidades federativas, entre una entidad federativa y la federación, y entre los poderes de una misma entidad federativa;
- interviene en todos los negocios en que la federación es parte, es decir, representa a ésta cuando tiene que comparecer en juicio ante los jueces;
- interviene en todos los casos de los diplomáticos y cónsules generales, y
- es el consejero jurídico del gobierno.

Conforme con la fracción XV del artículo 107, el procurador interviene como parte en los Juicios de Amparo. Además, representa a la sociedad en la vigilancia y defensa de algunos intereses privados de carácter general, como son los que conciernen a ausentes, incapacitados, menores, en ciertos aspectos de concursos, quiebras y suspensiones, e incluso participa también en los problemas de competencia que se suscitan entre los tribunales federales y los locales.

Este conjunto de atribuciones que posee el Procurador General de la República puede ser dividido en dos grandes grupos: 1) las que ejerce como Ministerio Público: la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, y su intervención como parte en los Juicios de Amparo, y 2) las que ejerce como Procurador, como representante del gobierno. Esta dualidad de poderes en el Procurador General de la República ha sido criticada, e incluso se ha considerado que es en si antagónica.

Se ha afirmado que el doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, Procurador de Justicia en todos los órdenes, y por otra parte como Consejero Jurídico y Representante Legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones que tienen que ser necesariamente

antagónicas. En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel del Ministerio Público lo hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de procurador, con tal de sacar adelante los propósitos del gobierno, de quien es, al mismo tiempo, consejero y representante.

También se ha expresado que es la fuente más numerosa de violaciones a las garantías individuales proviene de las autoridades administrativas dependientes del ejecutivo. En estos casos ¿cómo puede ser auxiliar de la justicia el abogado de la autoridad en cuyo ámbito de poder se cometió la violación reclamada? ¿Cómo vigilar el interés público y al mismo tiempo ser solidario del agravante?, ¿Cómo puede ser abogado del gobernado y abogado del gobierno, cuando el gobernado se queja del gobierno?; no puede haber incompatibilidad de funciones. De ahí la inutilidad de la participación que en los amparos se le da al Ministerio Público.

Lo anterior ha originado diversas proposiciones para separar dichas funciones; ya desde 1932, se manifestó que el Ministerio Público debe ser independiente del ejecutivo y su presupuesto debe estar incluido dentro del poder judicial. Además debería existir un abogado o Procurador

General dependiente del ejecutivo cuyas funciones serian representar a la federación cuando esta fuera parte, ser el consejero jurídico del gobierno y encabezar un consejo para fijar la interpretación oficial de las leyes para los efectos de su aplicación concreta en cada una de las secretarias.

En las jornadas latinoamericanas de Derecho Procesal de 1960, se recomendó que: " El Ministerio Público debe ser un órgano independiente del poder ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del poder judicial.

En México, como ya hemos dicho, de acuerdo con los artículos 21 y 102, es el Procurador General de la República quien ejerce la acción penal. o sea, que en manos del Presidente queda el ejercicio de esta atribución tan delicada.

En los casos concretos, el Procurador decide si se ejercita o no la acción penal, y su decisión se debe basar en los elementos de convicción del propio caso; pero lo difícil de la situación es que el Procurador decidirá discrecionalmente tal ejercicio y si no lo lleva a efecto, los interesados en que la persecución se cumpla no pueden

hacer nada, ya que la Suprema Corte de Justicia ha resuelto que para esos casos no procede el Juicio de Amparo porque se privaría de esta facultad al Ministerio Público.

De aquí que el Ministerio Público tenga en México el monopolio de la acción penal, el Ministerio Público se puede desistir de la acción penal, pero es facultad del juez interrumpir o no el proceso, ya que dicho caso, habiendo salido de la del Ministerio Público, se encuentra bajo su jurisdicción. El artículo 21 señala que el Ministerio Público es el jefe de la policía judicial, y esta situación se debe a que la atribución de tal policía es el medio preparatorio para el ejercicio de la acción penal; es el instrumento a través del cual se tratan de comprobar los requisitos a que se refiere el artículo 16 constitucional. Es decir es una etapa previa al ejercicio de la acción penal.

Así, parte de la libertad de los mexicanos con todos los efectos consiguientes, a través del abuso o no-ejercicio de la acción penal, queda depositada en el buen, recto, o mal intencionado criterio del presidente, mismo que se ejerce a través del Procurador General de la República.

*b) Facultad Jurisdiccional.*

El Presidente de la República realiza actos jurisdiccionales; es decir, resuelve controversias entre partes. Tradicionalmente se ha considerado que los aspectos que comprende su labor jurisdiccional se refieren a:

- a) El Tribunal Fiscal de la Federación;
- b) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- c) Las Juntas Federal y del Distrito de Conciliación y Arbitraje;
- d) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y
- e) Las Cuestiones Agrarias.

a) El Tribunal Fiscal de la Federación se creó en 1936, y la ley de Justicia Fiscal de ese mismo año, en su artículo primero, disponía: "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 cualquiera otra autoridad administrativa.

Pero en la actualidad las sentencias del tribunal no se dictan en nombre del Presidente de la República, encuadrándose dentro del poder judicial, por que:

- ◆ Son tribunales similares a los judiciales con plena autonomía e independencia;
- ◆ Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal, es decir, no son tribunales decisorios de última instancia, sino que también como en cualquier otro tribunal, sus decisiones llegan a una unidad: a una corte de jerarquía superior encuadrada dentro del poder judicial federal;
- ◆ La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia les es obligatoria, lo mismo que la de los tribunales colegiados que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.
- ◆ En 1971 se estableció el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, dotado de plena autonomía y es independiente de cualquier autoridad administrativa.
- ◆ En lo referente a los Tribunales Laborales, se afirma que formalmente son parte de la administración, pero que materialmente son independientes con plena jurisdicción y con atribuciones para hacer ejecutar sus laudos. Sin embargo, en México se ha insistido que las juntas son órganos administrativos, tribunales administrativos, o

que dependen formalmente del poder ejecutivo aunque materialmente expiden actos jurisdiccionales, tesis esta última que coincide con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

- ◆ El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se integra con tres personas: una por los trabajadores al servicio del estado, otra del gobierno federal y una tercera que funge como presidente, que es designado por los otros dos representantes y que debe actuar como juzgador profesional.

En el artículo 27 constitucional, encontramos tres facultades jurisdiccionales del Presidente de la República:

1) Controversias por límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población. En estos casos el Presidente resuelve en primera instancia, ya que: "El ejecutivo federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieran conformes, la proposición del ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial."

2) Resolver las solicitudes de resolución o dotación de tierras o aguas: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en 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) Los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, ya que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación serán declarados nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

*c) Facultad en Materia Educativa.*

En el sistema mexicano, la educación es una facultad coincidente, es decir, es competencia tanto de la federación como de los estados y de los municipios; pero en la realidad, es la federación la que tiene el ámbito más amplio en esta materia ya que el sostenimiento de los servicios educativos es muy oneroso y los erarios locales difícilmente son capaces de mantenerlos en la medida necesaria dentro de sus estados.

La Federación, a través de la Secretaría de Educación Pública que recibe instrucciones directas del Presidente de la República, sostiene el sistema educativo más completo con que cuenta el país: Planteles preescolares, escuelas primarias, secundarias, de bachillerato, profesionales, normales, rurales, técnicas, de agricultura de minería, de bellas artes y de artes y oficios.

Entre algunas de las principales funciones que realiza la Secretaría de Educación Pública en el ámbito federal y del distrito federal, de acuerdo con la ley federal de educación, podemos mencionar las siguientes: otorgar, negar o revocar autorización a particulares para que puedan impartir educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier otro tipo o grado destinada a obreros o a campesinos; otorgar, negar o retirar discrecionalmente validez oficial a estudios impartidos por los particulares, y vigilar que la educación que impartan los particulares sea conforme a lo preceptuado en la ley. El artículo 25 de la Ley Federal de Educación expresamente señala que es competencia del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, ejercer una serie de atribuciones, de las cuales sólo señalamos las más importantes: formular para toda la república planes y programas de la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo de grado destinada a obreros o a

campesinos; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria; establecer un sistema nacional de créditos que facilite el tránsito del educando de una modalidad o tipo educativo a otro, y vigilar en toda la república el cumplimiento de la propia ley. Además, la Secretaria de Educación Pública está autorizada para revalidar estudios, crear un sistema federal de certificación de conocimientos, expedir cédulas profesionales y vigilar el correcto ejercicio de las profesiones.

d) *Facultad en Materia Electoral.*

El Presidente de la República tiene una serie de atribuciones en el proceso electoral. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27, fracción XVI, señala que le corresponde a la Secretaria de Gobernación "intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes". Así está claro que interviene en el proceso electoral, para cuya preparación, desarrollo y vigilancia se crean organismos federal y locales, siendo el más importante de ellos La Comisión Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral, será el depositario de la autoridad electoral, es el responsable del ejercicio de

la función estatal de organizar elecciones. Sus fines son: contribuir al desarrollo de la vida democrático; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el registro federal de electores; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio etc.

El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sus órganos centrales son: El Consejo General; La Junta General Ejecutiva; y La Dirección General. El Consejo General se integra por un Consejero del Poder Ejecutivo y cuatro del Poder Legislativo, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales.

El consejero del Poder Ejecutivo será el Secretario de Gobernación quien fungirá como Presidente del Consejo General, los consejeros del Poder Legislativo serán dos diputados y dos senadores. Dentro de las principales atribuciones del Consejo General se encuentran las siguientes:

e) *Facultad de Indulto y Amnistía.*

La fracción XIV del artículo 89 constitucional otorga al Presidente de la República la facultad de indultar: "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."

La Constitución de 1824 atribuyó la facultad del indulto al legislativo, a pesar de autorizadas opiniones en favor de otorgárselo al ejecutivo. En el Constituyente de 1856-7 también se quiso dar esta facultad al legislativo, habiendo triunfado por estrecho margen de votos la corriente a favor del ejecutivo.

Una de las conceptualizaciones que pudiéramos dar del indulto es la siguiente: el Indulto es la remisión que hace el ejecutivo de una pena que es impuesta en sentencia irrevocable, no interfiriendo el ejecutivo en la actividad jurisdiccional dado que ésta terminó con la sentencia irrevocable, sino que el ejecutivo dispensa de la ejecución de la sentencia, cosa que cae dentro de su competencia.

El Indulto no es un acto de gracia o un acto personal del presidente, sino que forma parte del sistema constitucional: es 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; en este caso, el código penal para el Distrito y Territorios Federales, de aplicación en toda la República

en lo referente a los delitos para los cuales los tribunales federales son competentes.

A continuación se enunciaran los artículos que hacen mención al Indulto:

CAPITULO IV, Reconocimiento de inocencia e indulto.

Art. 94 C.P. "El Indulto no puede concederse, sino de sanción impuesta en sentencia irrevocable"

Art. 97 C.P. " Cuando la conducta observada por el sentenciado refleje un alto grado de readaptación social y su liberación no represente un peligro para la tranquilidad y seguridad públicas, conforme al dictamen del órgano ejecutor de la sanción y no se trate de sentenciado por traición a la Patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, delitos contra la salud, violación, delito intencional contra la vida y secuestro, ni de reincidente por delito intencional, se le podrá conceder indulto por el Ejecutivo Federal, en uso de sus facultades discrecionales, expresando sus razones y fundamentos

Art. 98 C.P. "El indulto en ningún caso extinguirá la obligación de reparar el daño causado. El reconocimiento de la inocencia del sentenciado extingue la obligación de reparar el daño"

CAPITULO VI, Del Indulto y del reconocimiento de inocencia,  
Art. 611 C.P.P.D.F. " El indulto es necesario o por gracia"  
Art. 613 C.P.P.D.F. "El Ejecutivo, en vista de los  
comprobantes, o si así conviniera a la tranquilidad y  
seguridad públicas, concederá el indulto sin condición  
alguna, o con las restricciones que estime convenientes"  
Arts. 614 al 618 Bis del C.P.P.D.F.

La Amnistía es facultad del legislativo, es una facultad  
que favorece a todas aquellas personas que están en el  
supuesto señalado por la ley, y se puede otorgar en  
relación a quienes están o no procesados, y sin importar,  
en el caso de los procesados, si hay o no sentencia.

Pero hay que hacer notar la diferencia que existe entre  
el Indulto y la Amnistía, ya que a pesar de perseguir el  
mismo fin: "En cuanto a la Amnistía, tiene como resultado,  
tal y como en el indulto, la extinción de la sanción. Pero  
hay una diferencia fundamental: en el indulto se trata de  
casos particulares, individuales, mientras que en la  
Amnistía se trata propiamente de una ley, con todos sus  
caracteres de generalidad. Por tanto es aplicable a todas  
las personas que se encuentran en el caso previsto por la  
legislación. Es. decir se trata de una facultad del  
Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXII).

**La libertad Política, en un ciudadano, es aquella tranquilidad de espíritu que proviene de la idea de que cada uno tiene de su seguridad, por lo cual es preciso que el gobierno sea de tal naturaleza, que un ciudadano no pueda temer a otro, pero la libertad solamente se da en aquellos donde no se abusa del poder, pero existe la experiencia eterna de que todo hombre que ha dispuesto de poder tiende abusar de él; por lo cual es preciso que gracias a la disposición de las cosas, el poder frene al poder. Cuando se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura la potestad legislativa y la potestad ejecutiva, no existe libertad, ya que todo estaría perdido si en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura se ejercieran los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares...'**

**Del esprit des Loix, Montesquieu.**

FACULTADES QUE SE CONSIDERAN DEBAN SER OMITIDAS EN LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL  
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

SUMARIO. 1. Facultad Constitucional de Nombramiento y Remoción de los mismos. 2. Restricción de Facultades en Materia Judicial. 3. Restricción de Facultades en Materia Económica, en relación a la Concesión y Privatización Económica. 4. Restricción a la Facultad de Veto. 5. Facultades Metaconstitucionales del Presidente de la República y Medidas para evitarlas. 6. La no-intervención dentro de los poderes Legislativo y Judicial.

1. Facultad Constitucional de Nombramiento y Remoción de los mismos.

Una de las facultades que le da al Presidente gran influencia personal, es la de nombrar y designar a los funcionarios, ya que la Constitución señala en las fracciones II, IV, V, XVII y XVIII del artículo 89, una serie de nombramientos cuya realización es facultad del Presidente de la República.

Los nombramientos que a nosotros nos interesa que le sean omitidos son los llamados " Nombramientos casi completamente libres", ya que: El Presidente, señala la primera parte de la fracción II del artículo 89, puede nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, El Procurador General de la República, El Gobernador del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Debido a que el Presidente tiene un amplio margen de libertad para hacer la designación, respetando el artículo 91 que ordena que los Secretarios del Despacho deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos, y el artículo 102 que señala que el Procurador General de la República debe satisfacer los mismos requisitos que un ministro de la Suprema Corte de Justicia. Ya el Constituyente de 1916-1917, propuso que los nombramientos de los Secretarios de Estado fueran ratificados por la Cámara de Diputados, pero punto que no se aceptó merced a la consideración de que el Presidente debía tener libertad de acción respecto a estos nombramientos, por estimarse que ello era propio del sistema presidencial.

En México, los funcionarios mencionados pueden ser removidos por el Presidente a su completa discreción, aunque en algunos casos, el Congreso puede criticar o

incluso llegar a pedirle al Presidente la renuncia de algún Secretario de Estado, el Presidente no está obligado jurídicamente a tomar en cuenta dicha petición y actúa como más le crea conveniente.

Pero nosotros consideramos que el Presidente Mexicano al nombrar a sus Secretarios de Estado tiene que tomar en consideración su "Preparación y Lealtad", pero además, los intereses que representan o las peticiones que le haga, por ejemplo, el Presidente saliente, así como los compromisos políticos que haya contraído; de esta manera, con frecuencia el Presidente del PRI, que manejo su campaña, es invitado a formar parte de su Gabinete; no solo tomar en cuenta el compañerismo que pudiere haber entre el Presidente y sus colaboradores.

Por lo que respecta a los nombramientos que necesitan ser ratificados por el Senado o la Cámara de Diputados: Ministros, Agentes Diplomáticos, Empleados Superiores de Hacienda, Cónsules Generales, Coroneles y demás Oficiales Superiores de Hacienda, del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea Nacionales y Ministros de la Suprema Corte de Justicia; la doctrina mexicana coincide en que dichos funcionarios, pueden ser removidos libremente por el Presidente, ya que el Presidente auxiliándose en sus trabajos y siendo los ejecutores de su política y

administración, es natural que cesen en sus cargos cuando ya no merezcan la confianza del Primer Magistrado de la República, ya que sino tendría el ejecutivo constantes trabas y dificultades en su marcha, sin poder substituir a los empleados con personas acaso más entendidas y agradecidas.

Pero hay que hacer también mención que en este aspecto el Presidente de la República tiene facultades Metaconstitucionales de nombramiento, ya que el Presidente nombra una serie de funcionarios importantes en base a las facultades otorgadas por las leyes secundarias. Además fuera de los marcos constitucionales y legales, de hecho nombra a los gobernadores y a los principales presidentes municipales, a los senadores y a la mayoría de los diputados, ya que el determine en última instancia quiénes serán los candidatos de su partido.

Miguel Acosta Romero al respecto opina lo siguiente:

"Es un hecho objetivo que los dirigentes del PRI no se eligen por las bases, sino que los designa en forma unilateral y sin democracia el Presidente en turno, y muchos de ellos carecen de una gran militancia, y su salida ha sido un tanto abrupta. Y la creación de la doctrina neoliberal a ultranza, parece que dan un

FALTA PAGINA

No. 286

contenido de preeminencia al sistema de libre mercado sobre la justicia social y bienestar del pueblo". 64

Rene Delgado en su columna periodística, en uno de los párrafos de su artículo dice:

"Ante los acuerdos de la asamblea, si el presidente Ernesto Zedillo reconocía que no podía quedarse sin ese instrumento de poder que el partido para influir determinantemente en su sucesión, no tenía sino tres opciones con un denominador común en dos de ellas: declarar crisis de gabinete para renegociar su margen de maniobra en la designación del candidato presidencial tricolor y reivindicar así, a ese principio básico del presidencialismo". 65

Elena Poniatowska en una entrevista declaró:

¿Hay quienes califican al presidente Zedillo como un gobernante débil, que piensa al respecto?

---

64. ACOSTA ROMERO, Miguel. Arcoiris Jurídico-Político, Ed. La Prensa, 18 de Marzo de 1998, p. 7

65. DELGADO, Rene. Sobreaviso, Periódico Reforma, 28 de septiembre de 1996, p. 5

Si, yo también pienso que es muy débil. Que tiene muchos compromisos con el pasado, porque fue impuesto por Carlos Salinas de Gortari y, por lo mismo, no tiene las manos libres para actuar. Hasta la fecha, no ha hecho algo por cambiar la situación en que Salinas dejó el País.<sup>66</sup>

José López Portillo, manifiesta:

"No podemos negar que los líderes han tenido una función social a falta de una toma de decisiones colectiva, rápida e inteligente. En lugar de ello la sociedad ejerce una especie de intuición, como razonamiento infinitamente acelerado, mediante la figura del líder. Es el quién marca el rumbo, y en este momento no creo que nos falte líderes, si por líderes entendemos que en nuestro México, y en el momento actual, al Presidente de la República. Debo decir que él es un líder que marco el rumbo de no tener líderes y de acotar su liderazgo, pues solo de esa manera podría acotarse. y autolimitar el poder, solo un hombre".<sup>67</sup>

---

66. PONIATOWSKA, Elena. Voz Pública, Periodismo Civil, 27 de Octubre de 1996, p. 7

67. LOPEZ PORTILLO, José. El Universal, viernes 9 de mayo de 1997, p. 30

Es por los motivos anteriormente expresados que no consideramos que sea necesario que el Presidente de la República tenga esta libertad de nombrar y remover a su antojo a sus más cercanos colaboradores, ya que con esto se propiciaría que hubiera una dependencia exclusiva del funcionario respecto al Jefe del Servicio Público, dándose la figura del favoritismo, impidiendo ausencia de contacto con la opinión pública, ya que estos inconvenientes no se darían si se diera una elección directa por parte del pueblo.

## **2.- Restricción de Facultades en Materia Judicial.**

Dentro de la restricción de facultades en materia judicial, que consideramos deben ser restringidas, tenemos las siguientes:

❖ En virtud de que el Presidente nombra y remueve libremente al Procurador General de la República, funcionario que tiene importantes poderes conferidos por la propia constitución y en virtud de ejercitar la acción penal, intervenir personalmente en las controversias entre dos o más entidades federativas, intervenir en todos los negocios en que la federación sea parte y ser consejero jurídico del gobierno, dividiéndose dichas facultades en las que ejerce como Ministerio Público y las que ejerce

como Procurador, como representante del gobierno; consideramos que esta doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, procurador de justicia en todos los órdenes, y por otra parte como Consejero Jurídico y Representante Legal del Poder Ejecutivo, es algo que debería corregirse constitucionalmente, separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas, ya que en nuestro medio la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia, son motivo de arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, y este doble papel del Ministerio Público lo hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de Procurador, con tal de sacar adelante los propósitos del gobierno, de quien es al mismo tiempo consejero y representante.

Además de que es bien sabido que la fuente más numerosa de violaciones a las garantías individuales proviene de las autoridades administrativas dependientes del ejecutivo, ya que en estos casos ¿Cómo puede ser auxiliar de la justicia el abogado de la autoridad en cuyo ámbito de poder se cometió la violación reclamada? ¿Cómo podría vigilar el interés público y al mismo tiempo ser solidario del agraviante? ¿Cómo ser abogado del gobernado y abogado del

gobierno? No se podría ya que hay incompatibilidad de funciones.

Lo anterior ha originado diversas proposiciones para separar dichas funciones; que el Ministerio Público debe ser independiente del Ejecutivo, además de que debería existir un Abogado o Procurador General dependiente del Ejecutivo cuyas funciones solo serian las de representar a la Federación cuando ésta fuera parte, ser el consejero jurídico del gobierno y encabezar un consejo para fijar la interpretación oficial de las leyes para los efectos de su aplicación concreta en cada una de las Secretarías y Departamentos.

Es recomendable que el Ministerio Público sea un órgano independiente del Poder Ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del Poder Judicial. En México como ya hemos dicho de acuerdo con los artículos 21 y 102, es el Procurador General de la República quien ejerce la acción penal. o sea, que en manos del presidente queda el ejercicio de esta atribución tan delicada, ya que si bien es cierto el Procurador decide si se ejercita o no la acción penal, y su decisión se debe basar en los elementos de convicción propio caso, difícil podría ser la situación de que el Procurador decidiera

discrecionalmente tal ejercicio. Pudiendo ser esta una consecuencia de que en México el Ministerio Público tenga el monopolio de la acción penal.

Así, parte de la libertad de los mexicanos, con todos los efectos consiguientes, a través del abuso o no-ejercicio de la acción penal, queda depositada en el buen, recto, o mal intencionado criterio del Presidente, mismo que se ejercita a través del Procurador General de la República.

❖ El acto jurisdiccional que emite el Presidente de la República, consistente en las cuestiones contenciosas por límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población, compitiendo a dicho funcionario resolverlas, según el procedimiento que prevé y regula la legislación agraria.

El Presidente de la República de acuerdo al artículo 27 Constitucional tiene las siguientes atribuciones:

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

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

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

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

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

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

g) La declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de

tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad.

Además el artículo 27 se refiere a otra serie de facultades, sin determinar a cuál de los poderes federales compete realizarlas, y éste es el ejecutivo según las leyes reglamentarias.

De acuerdo a la Ley Agraria art. 3 El Ejecutivo Federal promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida aplicación de esta ley.

art. 4 L.A.- El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.

art. 7 L.A.- El Ejecutivo Federal promoverá y realizará acciones que protejan la vida en continuidad, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes.

art. 8 L.A.- En los términos que establece la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal, con la participación de

los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formular programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos.

Así, las facultades del presidente en materia agraria son amplísimas y corresponden al enunciado tan claro y rotundo de que es la suprema autoridad agraria. Pero uno de los problemas de esta gama de atribuciones es que el presidente tiene que delegar parte de esos poderes en funcionarios agrarios, y es público y notorio que la expedición de numerosas resoluciones de carácter agrario se ha logrado a través del cohecho, corrupción que configura uno de los peores cánceres que corroen a la sociedad mexicana..

### **3. Restricción de Facultades en Materia Económica en relación a la Concesión y Privatización Económica.**

De acuerdo al artículo 27 constitucional "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio Nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

A su vez "la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que efectúe o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de estas".

Respecto a esta facultad nosotros consideramos que es también una de las más importantes y peligrosas que puede tener el Ejecutivo Federal, en virtud de que puede privatizar y concesionar bienes o productos de la Nación a particulares o a intereses extranjeros que pueden poner en riesgo la soberanía de nuestro país. Ya que bien es cierto que en la actualidad se rinde pleitesía a las fuerzas del mercado, a la monopolización del mercado a través de una filosofía neo liberal, que no ve sino sus beneficios y sus ingredientes de acumulación y todo esto como resultado del interés de la clase que se encuentra en el poder, siendo un claro ejemplo de ello la privatización que se intento hacer

con la Petroquímica, en la que se quiso dar la desincorporación de ese sector, de acuerdo a intereses presidenciales y particulares y no de la Nación, apoyándose medidas privatizadoras que ponen en riesgo la soberanía del país.

#### **4.-Restricción a la Facultad de Veto.**

El Presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió, a esta figura jurídica se le ha denominado "Veto". El veto como ya se mencionó en capítulos anteriores significa "prohibir

Respecto a esta facultad del Presidente de la República, el inconveniente que nosotros le encontramos es que, en la realidad mexicana el veto no ha jugado el papel que tiene reservado en el procedimiento legislativo, ya que quien realmente legisla es el Presidente de la República, haciendo uso de esa facultad en múltiples ocasiones.

Pero en virtud de que la mayor parte de las iniciativas aprobadas son hechas por parte del Presidente es él quien haciendo uso de esa facultad veta las iniciativas hechas por otros órganos, si así no convinieren a sus intereses.

Y siendo el veto un periodo de reflexión que la Constitución concede al Ejecutivo para analizar con más detalle la conveniencia, importancia y constitucionalidad de una ley, puede resultar peligroso, ya que si no se ajusta dicho proyecto de ley a su conveniencia será vetada cuantas veces sea necesario por el Ejecutivo.

Motivos por los cuales, consideramos que esta facultad debería también ser propia del Congreso de la Unión, para que cuando el Poder Ejecutivo, propusiera alguna iniciativa, dicho Congreso pudiera al igual el analizar de una manera pormenorizada la conveniencia de el proyecto de ley y si realmente traería algún beneficio o perjuicio a los intereses de los mexicanos, y no solo sean aprobadas todas las iniciativas que presente el Ejecutivo.

#### **5. Facultades Metaconstitucionales del Presidente de la República y Medidas para evitarlas.**

Anteriormente citamos las facultades del Presidente de la República, dentro de nuestro máximo orden jurídico, y que son las que se ubican dentro del marco de la legalidad inegable para su actuación, pero nuestro sistema presidencial es el único en el mundo que presenta dentro de las características que le son propias facultades más allá de las que establece la constitución dentro de un orden

legal, siendo estas facultades las llamadas "Metaconstitucionales".

Esta es una de las razones que a nuestro entender otorgan a nuestro sistema presidencial la distinción de ser único y lo convierten y transforman de ser presidencial y le otorgan el "ismo". Metaconstitucional proviene del griego meta, que significa más allá, de ahí que metaconstitucional significara consecuentemente más allá de la constitución.

Esta existencia de facultades Metaconstitucionales viene intrínseca a la existencia misma del Presidencialismo, siendo una de las razones a nuestro parecer la figura del Presidente en América Latina, ya que la preponderancia o poder es una de las características de tipo histórico, es la tradición del "caudillismo" como en todos los países de Iberoamérica.

Así tenemos que nuestro sistema político y legal, abriga al titular del ejecutivo de facultades que si bien no están inscritas en ningún texto legal, existen como consecuencia de las que se otorgan explícitamente, son ya parte del mencionado "reglas de juego político consuetudinario" y que provienen de cuatro fuentes:

- La Constitución Política.
- Leyes Ordinarias.
- El Sistema Político.
- La Creencia Popular.

Unas del ámbito jurídico y otras del sociológico, de la gran influencia que ejerce el Presidente a través de los medios de comunicación logrando que mediante los informes que se vierten acerca de su posibilidad se vuelvan normales y comunes, ocasionándose que con el transcurso del tiempo se considere que las facultades del Presidente (Metaconstitucionales) le son propias.

Así la existencia del presidencialismo se encuentra fundada en la existencia de tales facultades que se traducen en exceso justificado en los amplísimos poderes hacia el presidente que se sustenta en un complejo y sólido sistema político y de gobierno único en la orbe. Las facultades Metaconstitucionales son la posibilidad presidencial de intervenir en todos los renglones de la vida nacional, política y en los rubros dentro de los cuales su actuación esta permitida. Este tipo de facultades pueden también estar vinculadas con:

- a) Deficiente redacción del articulado de nuestra Constitución;
- b) La posibilidad fáctica de reforma y adición de la Constitución, por parte del presidente.

La deficiente e incidiosa redacción de los artículos de la Constitución, se traduce en la libre interpretación de los mismos, situación que provoca que en el proceso de interpretación quede sujeta a infinidad de presunciones que la pueden hacer tendenciosa, lo que posibilita que se rebasen los alcances reales de los artículos. Dentro de las posibles medidas que podemos dar al respecto para evitar estas facultades Metaconstitucionales en el Presidente de la República tenemos las siguientes:

Precisar el ámbito de competencia del Presidente, que se de una mayor precisión en los artículos, ya que muchas veces colocan al Presidente ante la posibilidad de rebasar preceptos previamente consignados en la misma constitución.

Unas del ámbito jurídico y otras del sociológico, de la gran influencia que ejerce el Presidente a través de los medios de comunicación logrando que mediante los informes que se vierten acerca de su posibilidad se vuelvan normales y comunes, ocasionándose que con el transcurso del tiempo

se considere que las facultades del Presidente (Metaconstitucionales) le son propias.

Así la existencia del presidencialismo se encuentra fundada en la existencia de tales facultades que se traducen en exceso justificado en los amplísimos poderes hacia el presidente que se sustenta en un complejo y sólido sistema político y de gobierno único en la orbe. Las facultades Metaconstitucionales son la posibilidad presidencial de intervenir en todos los renglones de la vida nacional, política y en los rubros dentro de los cuales su actuación esta permitida. Este tipo de facultades pueden también estar vinculadas con:

- a) Deficiente redacción del articulado de nuestra Constitución;
- b) La posibilidad fáctica de reforma y adición de la Constitución, por parte del presidente.

La deficiente e incidiosa redacción de los artículos de la Constitución, se traduce en la libre interpretación de los mismos, situación que provoca que en el proceso de interpretación quede sujeta a infinidad de presunciones que la pueden hacer tendenciosa, lo que posibilita que se rebasen los alcances reales de los artículos. Dentro de las posibles medidas que podemos dar al respecto para evitar

estas facultades Metaconstitucionales en el Presidente de la República tenemos las siguientes:

Precisar el ámbito de competencia del Presidente, que se de una mayor precisión en los artículos, ya que muchas veces colocan al Presidente ante la posibilidad de rebasar preceptos previamente consignados en la misma constitución.

**6. La no Intervención dentro de los poderes Legislativo y Judicial.**

Uno de los aspectos más importantes en el análisis de la evolución político-constitucional de un pueblo es el lugar que el Poder Ejecutivo ocupa dentro del sistema político. así como la extensión y límites de sus facultades. Motivo por el cual autores en la materia y nosotros mismos, coincidimos en que el Poder Ejecutivo ha ido aumentando sus atribuciones y, en buena medida, en detrimento del Poder Legislativo y Judicial.

Respecto al Poder Legislativo, los legisladores mexicanos han permitido, en cierta forma, quedar subordinados al Presidente, perdiéndose así en gran parte la independencia que el Poder Legislativo debe poseer. Y que los poderes serán independientes cuando los miembros de

uno no esperan ningún favor, ni pueden ser amenazados por el otro.

El Poder Legislativo tiene en nuestra historia dos épocas de especial esplendor: las presidencias de Juárez y de Madero, en las que se logro su independencia. Las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes:

- a) La gran mayoría de los legisladores pertenecen a un partido mayoritario, del cual el Presidente es el Jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea;
- b) Si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política ya que el Presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial;
- c) Relacionado con el inciso anterior: por agradecimiento, ya que saben que le debe el sitio;
- d) Además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y
- e) Aceptación de que el Poder Legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y

la de menor esfuerzo, amén de que esta postura se declara sin ningún recato.

Y por lo que respecta al Poder Judicial ¿Es independiente del Presidente de la República? ¿Los tribunales federales resuelven con objetividad e imparcialidad, sin importarles las presiones de que pueden ser objeto?, siendo la respuesta negativa, ya que el Poder Judicial es tan servil como el legislativo y cuando algún hombre honrado llega a un puesto en el cual se niegue a obedecer las órdenes "de arriba dura muy poco en él".

Pero en relación a esta Dependencia hay ciertos factores muy importantes que también influyen, como lo es que de acuerdo al artículo 89 fracción XVIII, el Presidente de la República designa a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, siendo esto una causante de dependencia de éste poder al Ejecutivo.

Siendo estos los motivos por los cuales, consideramos que el Ejecutivo no debe invadir la esfera de actuación de los demás poderes, evitando la subordinación de estos al primero.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La concentración del poder, la encontramos ubicada desde la etapa romana, donde el poder es depositado en tres elementos que son: El Rey, Los Comicios y El Senado, encontrándose los Magistrados investidos de Imperium, que los facultaba para reunir en sus manos todas las potestades en manos del Emperador, reuniendo en su persona todos los cargos públicos y concentrando el poder de legislar, estando su inmenso poder por encima de la ley, siendo causante que decayera el Imperio Romano.

**SEGUNDA.** La influencia que ejerce Roma en la Península Ibérica es totalmente determinante para nosotros, debido a que la estructura de nuestro actual derecho deriva de los principios y reglas provenientes del Derecho Romano.

**TERCERA.** En nuestro país encontramos la concentración del poder desde la época precolonial, siendo encabezado por el Rey (Tlatoani), considerado este como la unidad política fundamental. En la época de la colonia el Virrey reunía en sus manos, las atribuciones ejecutiva y judiciales.

**CUARTA.** La primera vez que principia nuestro Derecho Constitucional es con el Acta Constitutiva de 1824, en la cual se adopta la forma de Gobierno República, Representativa y Federal, dividiendo al poder en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero en el cual se otorga al Ejecutivo poca discrecionalidad, ya que se estructura un esquema preponderantemente legislativo; por su parte las siete leyes de 1836 fueron espurias e

ilegítimas, aquí el Ejecutivo dura ocho años reduciendo al despotismo las libertades ciudadanas, pero el momento donde más se centra el poder es en las bases orgánicas de 1843, ya que el gobierno central lo es todo, no recayendo en el Presidente ninguna responsabilidad, quedando los poderes subordinados al Ejecutivo.

**QUINTA.** El origen del Primer Sistema Presidencial se encuentra en la Constitución de 1787, donde el poder se deposita a una sola persona, acumulando los poderes de Jefe de Estado y de Gobierno.

**SEXTA.** Al Gobierno lo conceptualizamos como el tercer elemento del Estado y encarnación personal de éste. Las formas de Gobierno en las distintas etapas de la historia han sido distintas, ya que algunas veces fue rudimentaria, ostentándose el poder en una o más personas, por otra parte las ideas religiosas y éticas penetran en todas las capas políticas dando origen a la Aristocracia terrateniente, actualmente se da el surgimiento del liberalismo en el cual se exalta la libertad en todas sus formas, dándose la elección de los Gobernantes por los Gobernados surgiendo dos sistemas de Gobierno: El Sistema Parlamentario y el Presidencialista.

**SEPTIMA.** El Sistema de Gobierno, anteriormente se estructuraba de la siguiente forma: por una Junta Gubernativa donde el Poder Ejecutivo reside en una regencia y el Legislativo en las Cortes. En el Acta de Independencia, la Nación es soberana e independiente; en el Reglamento Provisional la Nación Mexicana se independiza de la Española, siendo el

Gobierno Monárquico Constitucional, Representativo y Hereditario conocido con el nombre de Imperio Mexicano; en el Acta Constitutiva de la Federación, se da la forma de Gobierno Representativo, Democrática y Federal, se da la División de Poderes siendo esta la Primera ley fundamental del México Independiente.

**OCTAVA.** La División de poderes la encontramos consagrada en el artículo 49 Constitucional. La función de la División de Poderes consiste en delimitar las funciones de cada uno de los órganos del Estado, sin que ninguno de los tres poderes pueda adquirir superioridad sobre los otros órganos invistiéndolos de competencias distintas, separadas e independientes.

**NOVENA.** El presidencialismo es un sistema de gobierno en que el Presidente de la República es jefe de gobierno o del Poder Ejecutivo, siendo uno de sus elementos la unipersonalidad, dándose la elección en forma directa; el Presidente puede nombrar y remover libremente a sus colaboradores, se da el predominio político en todas las esferas de actuación, donde el Ejecutivo interviene siendo fuerte y vigoroso, es el líder de un partido mayoritario, donde se dan estrechas cadenas de interacción entre los poderes. El Presidencialismo es un proceso de jerarquías escalonadas siendo el Presidente la cúspide.

**DECIMA.** En virtud de la unipersonalidad en el Ejecutivo se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas.

**UNDECIMA.** En virtud del Ejecutivo unitario, la representación recaé en un solo individuo, siendo su fundamento jurídico la Constitución, estipulando en el artículo 80 Constitucional denominado " Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ", siendo constitucionalmente Jefe de Estado y de Gobierno.

**DUODECIMA.** En caso de falta absoluta o ausencia del Presidente se da la elección del Presidente interino, el cual es el designado por el Congreso de la unión; en caso de falta absoluta ocurrida en los dos primeros años del período respectivo o cuando el electo no se presente se designa un Presidente Substituto, el cual es designado por el Congreso de la Unión, pero en caso de falta absoluta ocurrida en los cuatro últimos años del período respectivo se designa al Presidente Provisional, el cual es designado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso, cuando la falta absoluta del titular ocurre al iniciarse el período en cualquier época dentro del mismo.

**DECIMOTERCERA.** La elección del Presidente se da en forma directa de acuerdo al artículo 81 Constitucional, y la duración de su encargo será de 6 años, en el cual protestara guardar y hacer guardar la Constitución y leyes que de ella emanen.

**DECIMOCUARTA.** En nuestro Sistema Jurídico se da la figura de la " No Reelección ", siendo ésta la única limitación al absolutismo en virtud de la tendencia a perpetuarse en el poder.

**DECIMOQUINTA.** El Presidente se encuentra asistido por su Gabinete, el cual es una Institución Extraconstitucional, que no se encuentra reglamentada en la Ley fundamental, ni en ninguna norma secundaria, El Gabinete es la reunión de los principales colaboradores del Presidente que lo asesoran sobre los puntos que el propio Presidente desea, siendo su agenda determinada por el presidente.

**DECIMOSEXTA.** Dentro de las causas que contribuyen el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, encontramos las siguientes: que nuestro actual Gobierno esta estructurado por un partido oficial, el debilitamiento del Poder Legislativo, elementos políticos que no se oponen a los asuntos de los cuales el Presidente esta interesado, el debilitamiento del ejercito como instrumento político de sus jefes, la fuerte influencia en la opinión a través de los medios de comunicación, la concentración de los recursos a favor del Ejecutivo, las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, así como los factores sociopolíticos.

**DECIMOSEPTIMA.** A través del Partido Político se convierte al Presidente de la República en el foco central de la vida política mexicana, ya que el partido dominante provee a la mayoría de los miembros del Congreso de la Unión de las legislaturas, se actúa y piensa como lo decide el partido del cual emana, el Presidente es políticamente el Jefe del Partido dominante del país.

**DECIMOCTAVA.** Dentro de las facultades más importantes del Presidente de la República tenemos a la iniciativa ya que se tiene el derecho de iniciar las leyes y decretos, y es él quien envía la mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley, aprobándose sin mayor discusión.

**DECIMONOVENA.** A través de la facultad de veto, el Presidente de la República puede hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la unión, acrecentando los poderes del Presidente en la labor legislativa.

**VIGESIMA.** El Presidente solo tiene facultades legislativas en los casos que expresamente se le faculta para ello.

**VIGESIMOPRIMERA.** La relación que debe existir entre el Poder legislativo y el ejecutivo, debe ser armónica, no implicando con ello subordinación o pérdida de independencia, lográndose dicha independencia si ninguno de los miembros de los poderes espera ningún favor, ni puede ser amenazado por el otro.

**VIGESIMOSEGUNDA.** Las leyes que emita el Ejecutivo deben participar del carácter de toda ley, o sea que deben ser generales, abstractas, modificativas o extintivas, sin que su aplicabilidad se refiera a una persona o grupo en particular.

**VIGESIMOTERCERA.** Una de las facultades que le da al Presidente gran influencia personal es la de nombrar y designar a sus más cercanos colaboradores y por el

cual tienen un amplio margen de libertad para hacer la designación, por lo cual los funcionarios son removidos a su completa discreción.

**VIGESIMOCUARTA.** El Presidente tiene facultades metaconstitucionales que van más allá de lo expresamente conferido por la Constitución, provenientes de ésta o de leyes secundarias.

**VIGESIMOQUINTA.** La existencia del presidencialismo se encuentra fundada en la existencia de las facultades que se traducen en excesos justificados con amplísimos poderes hacia el Presidente y que se sustenta en un sólido, político y complejo sistema de gobierno único en la orbe, siendo la posibilidad de intervenir en todos los renglones de la vida nacional y política.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Arcoiris Jurídico-Político, Ed. La Prensa, 1998.

ALAIN ROUQUIE. América Latina. Introducción al Extremo Oriente, Ed. Siglo XXI, 2a. edición, 1990.

ANDRE HAURIU. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ed. Ariel, 2a. edición, 1980.

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado, Ed. Harla, 4a.edición, 1995.

ARTEAGA NAVA, Elisur. La Constitución Comentada por Maquiavelo. Ed. Siglo XXI, 3a. edición, 1991.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. Derecho Constitucional, 11a.edición, Ed. Porrúa, 1997.

BURNS JAMES, Mac Gregor. Gobierno Presidencial. 2a.edición, Ed. Limusa 1990.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 14a. edición, Ed. Porrúa, 1996.

CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional, 10a. edición Ed. Porrúa, 1995.

CARPIZO, Jorge. Estudios de Derecho Constitucional, 4a. edición, Ed. Porrúa, 1994.

CARPIZO, Jorge. Presidencialismo Mexicano, 9a.edición, Ed. El Caballito, 1989.

CHANES NIETO, José. La Designación del Presidente de la República, Ed. Plaza y Valdez, 2a. edición, 1993.

CHAVEZ OROZCO, L. Historia de México, Tomo II, El Colegio de México, 2a. Reimpresión, Ed. Harla, 1987.

CORDOVA, Arnaldo. La Formación del poder político en México, 14a. edición, Ed. Serie Popular, 1991.

COSIO VILLEGAS, Daniel. El Sistema Político Mexicano, México, 1972.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional, 3a. edición, Ed. Porrúa, 1990.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional, Instituto de Capacitación Política, 1989.

DEL CASTILLO VELAZCO, José María. Apuntamientos para el Estudio de Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Imprenta del Gobierno, 1871.

DELGADO, Rene. Sobreaviso, Periódico la Reforma, 1996.

DOMINGUEZ ARAGONEZ, Edmundo (Entrevistas) ; Que piensan los dirigentes Políticos Mexicanos?, 2a. Impresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1985.

DUVERGER, Maurice. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, México, Ed. Ariel, 1986.

EUGENE PETIT, Tratado Elemental de Derecho Romano, 2a. edición, Ed. Epoca, 1977.

E.U.A. Documentos de su Historia Política, Tomo I-II. 2a. edición, Instituto Moroa, 1985.

FIX ZAMUDIO, Hector. Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano, Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, 3a. edición, Ed. U.N.A.M., 1967.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 18a. edición, Ed. Harla, 1992.

FUENTES, Carlos. Tiempo Mexicano, México, 1971.

GARCIA CANTU, Gastón. Política Mexicana, 13a. edición, Ed. U.N.A.M., Facultad de Ciencias Políticas, 1992.

GARCIA LAGUARDIA, José Ma. El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, Ed. U.N.A.M., 1990.

GARCIA, Ramón, Diccionario Larousse, Ed. Larousse, México, 1994, p. 693

HANS Hélsen. Teoría del Derecho y del Estado, Ed. La Fuente, 1990.

ITURRIAGA, José. Los Presidentes y las Elecciones en México, Ed. Ciencias Políticas y Sociales, año IV, núm. 11-12, 1993.

JAQUE LAMBERT. América Latina, Biblioteca de Ciencia Política, 3a. edición, Colección Delmos, 1970.

JAQUE LAMBERT. Politics Institutions and Proces, Nueva York, Random House, 1964.

KRIEGER, Emilio. Defensa Jurídica de la Constitución. Ed. Popular, 1994.

LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la realidad política de Nuestro Régimen, 6a. impresión, Ed. Compañía Editorial Continental S.A., 1989.

LA PALOMBARA, Joseph. Politics Within Nations, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974.

LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Romano (Compendio), 4a. edición, Ed. Limusa, 1979.

LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Romano Sinopsis Histórica, Ed. Limusa, 2a. edición, 1997.

LOZANO, José María. Estudios de Derecho Constitucional, 10a. Edición, Ed. Porrúa, 1990.

LOZANO, José Ma. Estudios de Derecho Constitucional Patrio, 2a. Edición, Ed. Porrúa, 1987.

LOWEINSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución, 3a. edición, Ed. Ariel, 1979.

MORENO SANCHEZ, Manuel. Crisis Política de México, México, 1970.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 9a. edición, Ed. Porrúa, 1990.

MORENO, Daniel. Síntesis del Derecho Constitucional, México, UNAM, 1979.

MONTAÑO, Jorge. Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos, México, Siglo XXI, 1976, p. 86

MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes, 5a. edición, Ed. Porrúa, 1982.

MORINEAU IDUARTE, Martha e Iglesias González, Ramón. Derecho Romano, México, 2a.edición, Ed.Harla, 1992.

MARTINEZ GIL, José de Jesús. Los Grupos de Presión y Partidos Políticos en México, Ed.Porrúa,2a. edición,1992.

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. porrúa, 1983.

N. ODERIGO, Mario, Sinopsis de Derecho Romano, De. de Parma, 6ª. edición, 1982.

NERUDA, Pablo. Confieso que he vivido, Memorias, México, 1974

OROPEZA AGUIRRE, Dioclesiano. Apuntes de la E.N.E.P. Aragón, Derecho Romano 1, De. U.N.A.M., 1ª Impresión, 1988.

PAZ, Octavio. Posdata, México Siglo XXI, 1970

POLO BERNAL, Efraín. Manual de Derecho Constitucional, De. porrúa, 2ª Edición, 1985.

PONIATOWSKA, Elena. Voz Pública, 8ª Periodismo Civil, 1996

PIÑON, Francisco. Presidencialismo Estructura de Poder en Crisis, De. plaza y Valdez, 3ª Edición, 1995.

RAMIREZ FONSECA, Francisco. Manual de Derecho Constitucional, publicaciones Administrativas y Culturales, 2ª Edición, 1991.

SALCEDA G. Alberto, La Elección del Presidente de la República, Revista de la Facultad de Derecho, Num. 6, 1979.

SAYEG HELU, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano, Ed. Cultura y Ciencia Política, 2ª, Edición, 1972.

SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, 9ª Edición, Ed. Porrúa, 1993., Ciencia Política, 9ª Edición, Ed. Porrúa, 1993.

STAMEN THEO. Sistemas políticos Actuales, Ed. Guadarrama, 1976, 3ª Edición, 1990.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 3ª Edición 1996.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1800-1976, Ed. Porrúa, 7ª Edición, 1976.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones, Tomo 11, ( Doctrina Constitucional ), 2ª Reimpresión, 1985.

VILLEGAS BASAVILSABO, Benjamín. El Poder Ejecutivo, Montevideo, 1954.

Wright MILLIS, C. La Elite en el Poder, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición, 1990.

WIKANKEL. Historía del Derecho Romano, Ed. Ariel, Barcelona, 1991.

ZAMORA RODRIGUEZ, Tomás, El Poder Ejecutivo en Francia, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Año CVIII, Núm. 6, Madrid, Ed. Rems, 1984.