

308709



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

6  
20

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CONSIDERACIONES EN  
TORNO AL PODER  
EJECUTIVO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

Que para obtener el Título de:  
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a:

DANIEL JORGE ALBERTO CEBALLOS OTHON

1 9 8 8



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.

I N D I C E

	<u>INTRODUCCION.</u>	I
	<u>PRIMERA PARTE.- FUNDAMENTOS FILOSOFICO-POLITICOS.</u>	
I.	AUTORIDAD Y SOCIEDAD.	1
II.	EVOLUCION HISTORICA DEL NOMBRE DE LAS ORGANIZACIONES POLITICAS.	4
	1. La ciudad-estado en Grecia.	4
	2. Roma.	5
	3. Edad Media.	5
	4. Renacimiento.	6
III.	EL ESTADO MODERNO.	8
IV.	SOBERANIA.	12
	La soberanía y las constituciones mexicanas.	15
V.	TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES.	20
	Regulación constitucional de la división de poderes.	23
VI.	LA CONSTITUCION DEL ESTADO.	25
VII.	DEMOCRACIA.	31
	1. Partidos políticos.	32
	A. Antecedentes de los partidos políticos.	36
	B. Los partidos políticos en México.	38
	2. Democracia y derecho constitucional comparado.	40
VIII.	NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE LOS GOBERNANTES CON EL ESTADO.	52
IX.	FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO.	54
	<u>SEGUNDA PARTE.-SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.</u>	
X.	PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO.	62
	1. Introducción y causas.	62
	2. En América latina.	65
	3. En México.	67

XI.	PUREZA DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.	72
	1. Refrendo.	72
	2. Informe del Presidente de la República.	73
	3. Informes de los Secretarios de Estado.	73
	4. Suspensión de Garantías.	76
	5. Término de sesiones.	76
	6. Reemplazo presidencial.	77
XII.	ORIGENES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.	78
	1. Primer sistema presidencialista.	78
	2. Antecedentes y fuentes del presidencialismo mexicano.	82
XIII.	ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO.	93
	1. El ejecutivo unipersonal.	93
	2. Elección directa.	95
	3. Requisitos para ser Presidente.	97
	4. No reelección.	100
	5. Protesta presidencial.	101
	6. La sustitución presidencial.	102
	7. Renuncia del presidente.	105
	8. Administración pública federal.	106
	9. La oficina del Presidente.	109
XIV.	FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.	111
	1. Las facultades presidenciales.	111
	2. Facultades presidenciales en el procedimiento legislativo.	112
	3. La ejecución de las leyes.	115
XV.	FACULTADES LEGISLATIVAS.	117
XVI.	RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO.	123
	1. Período ordinario de sesiones del Congreso.	123
	2. Convocatoria a sesiones extraordinarias.	124
	3. Informe presidencial.	124
XVII.	FACULTADES DE NOMBRAMIENTO.	126
XVIII.	FACULTADES EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR Y DEFENSA EXTERIOR.	130
XIX.	FACULTADES EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES.	134

XX.	FACULTADES ECONOMICAS Y HACENDARIAS.	135
	1. Rectoría económica.	135
	2. Política monetaria.	140
	3. Inversión pública.	143
	4. Los empréstitos.	143
	5. Inversiones extranjeras y habilitación de puertos.	144
	6. "El poder de la bolsa" del legislativo.	145
XXI.	FACULTADES ADMINISTRATIVAS ESPECIFICAS.	149
	1. En materia de expulsión de extranjeros.	149
	2. En materia de educación.	150
	3. En materia de expropiación.	151
	4. En materia electoral.	152
	5. En materia de radio y televisión.	154
	6. En materia laboral.	156
	7. En materia de la administración pública paraestatal.	158
	8. En materia del gobierno del Distrito Federal.	161
	9. En materia de ejercicio de la acción penal.	162
	10. En materia agraria.	164
XXII.	FACULTADES JURISDICCIONALES DEL PODER EJECUTIVO.	168
XXIII.	RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y JUDICIAL.	170
	1. Facultades de nombramiento.	171
	2. Colaboración del Presidente con el poder judicial.	171
	3. Facultad de indultar.	171
	4. Indulto y amnistía.	174
XXIV.	JUICIO DE RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.	176
XXV.	RESPONSABLES DEL PODER EJECUTIVO.	180
XXVI.	REFORMAS CONSTITUCIONALES.	185
	CONCLUSIONES.	191
	BIBLIOGRAFIA.	203

## INTRODUCCION.

Todo gobierno o autoridad política pretende o debe pretender ser el principal promotor y responsable del bien común, al crear un orden social justo, regido por el derecho, que mediante las acciones prudentes que le corresponde llevar a cabo, logre el equilibrio entre la libertad y la unidad.

El gobierno desempeña su función dentro y para la organización política, que tomando como punto de partida a la Grecia antigua, hasta el presente, ha recibido diferentes nombres, dependiendo de la circunstancia política que ha imperado en cada una de ellas.

El Estado, denominación vigente de la sociedad organizada políticamente, tiene la característica de ser soberano y "de derecho", esto es, autolimitado por una constitución o ley suprema, que a la vez otorga o reconoce garantías individuales a sus ciudadanos.

La autoridad estatal para su ejercicio se divide competencialmente en órganos (también llamados "poderes") que desempeñan cada uno las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, representando en su conjunto (como gobierno) al Estado.

En el Estado moderno, al régimen político que intenta fundarse en la aceptación popular, se le nombra genéricamente democrático o de democracia, sistema que permite la participación de grupos de ciudadanos

es la contienda legal por obtener la dirección gubernamental a través de la lucha de partidos en elecciones donde el elector (directo o indirecto) es el pueblo que vota libremente.

El Estado, como estructura total de la organización política, toma la forma que le imprimen sus dirigentes, lo mismo que sucede con la forma de su gobierno, que tendrá a su cargo el ejercicio de la función pública y la representación estatal.

En nuestro país el Estado es repúblicano y su gobierno presidencialista, organización que fue adoptada en 1824, sin antecedentes nacionales o en la antigua metrópoli, que se constituyó similarmente a la de los Estados Unidos de América, primera república de corte presidencial.

El Presidente de la República (depositario único del poder ejecutivo), es indiscutiblemente la figura política clave o preeminente, debiendo se ello a las facultades que le otorga la legislación, aunadas a las "de hecho", provenientes del sistema que encabeza, elementos que en suma lo han convertido en el factor determinante de equilibrio y permanencia del Estado mexicano de la actualidad.

**PRIMERA PARTE**

**FUNDAMENTOS FILOSOFICO-POLITICOS**



CAPITULO I

AUTORIDAD Y SOCIEDAD

Al hablar de la autoridad, nos referiremos únicamente a la de carácter político, también llamada gobierno o poder público, excluyendo por tanto, - la de índole moral, que tienen ciertas personas debido al desempeño de -- sus actividades, científicas, técnicas, artísticas, literarias, etc.

La autoridad es la potestad legítimamente otorgada y recibida para reali- zar una función pública, con la finalidad de emitir ordenamientos obliga- torios, que de no cumplirse podrá constreñirse legalmente al infractor - a su estricta observancia (1) constituyendo el objeto de aquellos, fomen- tar el orden social indispensable para la consecución del bien común. Es decir que la autoridad deberá promover a través del orden jurídico el or- den social, procurando su desarrollo y perfeccionamiento por medio de -- una serie de "medidas favorables a la buena y recta convivencia de los hombres" (2)

La sociedad vista desde la perspectiva de su organización política, re- cibe el nombre de Estado, el cual está compuesto de cuatro elementos: te- rritorio, población, gobierno y orden jurídico. Por ser el gobierno - - quien ejerce la función coordinadora estatal no habiendo -legítimamente- otro grupo social que se ubique por encima de él, en la "toma y ejecu- - ción" de las decisiones públicas, ha sido exagerada por algunas corrien-

---

(1) Cfr. Pina, Rafael de y Fina Vara, Rafael de--Diccionario de Derecho, Octava Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979, P. 109.  
(2) Guzmán Valdía, Isaac.-Reflexiones en torno al Orden Social, Edito- rial JUS, S. A., México, 1983. P. 183.

tes políticas su posición, a grado tal de confundir el gobierno (núcleo de poder que realiza efectivamente el poder del Estado) con el Estado mismo. Es un hecho indiscutible que el Estado se sustenta en el gobierno, pero no por ello, vamos a aceptar que ese núcleo de poder "es" el Estado. (3)

El falso razonamiento de confundir el gobierno con el Estado no es reciente; en todas las épocas ha habido quienes los equiparan, llegándose a veces al extremo de estimar a los que ejercen la autoridad como si fueran la encarnación misma del Estado, y por ello, su verdadera realidad. Esta idea se introduce en la ciencia política a través de la doctrina absolutista, al sostener que la población y el territorio son únicamente objetos del ejercicio de la actividad del príncipe, cuya acción contiene toda la realidad estatal. Según Hobbes, la población unida entre sí por el pacto social que es la base del Estado, cede sus derechos al príncipe, por consiguiente, le transmite su voluntad, quedándole sometida (4). El príncipe será el soberano, "un agente con poderes ilimitados y autoridad plena, indiscutible y absoluta". (5)

Bossuet, en su teoría del derecho divino, lleva a la teoría absolutista al grado de considerar que el Estado se confunde en el príncipe, quien recibe su poder de Dios mismo. (6)

(3) Cfr. Heller, Herman. Teoría del Estado. Traducción de Luis Tobío. - Novena reimpresión. Fondo de Cultura Económica.-México, 1983. p. 258.

(4) Cfr. García Maínez, G. Compendio de la teoría general del Estado de Jorge Jellinek. Editor Manuel de J. Nucamendi.-México, 1936. p. 49.

(5) Gettel, Raymond G. Historia de las ideas políticas. Traducción de Teodoro González García. Tomo I. Segunda Edición. Editora Nacional. p. 357.

(6) Cfr. García Maínez, G., op. cit. p. 49.

No aceptando de manera alguna la teoría absolutista, limitamos al gobierno a su función de ser un organismo mediante el cual el Estado lleva a cabo sus fines. Por consiguiente, si el estado abarca el todo y el gobierno es una parte, aquél estará al servicio del conjunto, y su posición no dejará de ser subordinada. De manera que, el gobierno no existe sino para la sociedad y en última instancia para buscar el bienestar del hombre y no al contrario. (7)

---

(7) Cfr. Guzmán Valdivia, Isaac. Los Valores de Nuestra Nacionalidad. - Primera edición. Editorial Limusa.-México, 1985. p.66.

## CAPITULO II

EVOLUCION HISTORICA DEL NOMBRE DE LAS ORGANIZACIONES POLITICAS.

1. LA CIUDAD-ESTADO EN GRECIA. Los griegos nos legaron el máximo ejemplo histórico en cuanto a lo que es gobernar realmente a sí mismos, que conlleva necesariamente, tomar con seriedad los asuntos de su propio gobierno (8). Ello permitió la congruencia entre las ideas políticas que entonces imperaron y su aplicación práctica, como es el caso del fenómeno político que desarrollaron. Lo llamaron polis, que significa literalmente ciudad.

Este término era adecuado, ya que el hecho político griego se limitaba, comunmente, al área comprendida dentro de la ciudad, que al ser autónoma de las otras polis, (cada una tenía su propia constitución y gobierno) formaba una ciudad-estado independiente.

La palabra polis, pasó al latín como politicé y al español como política (9), llegando a ser usada para calificar la parte de la ciencia dedicada al estudio del gobierno de una comunidad (10), o dicho de otra manera, "al estudio de los problemas referentes al Estado". (11)

---

(8) Cfr. Cole, G.D.H. La organización política. Traducción de Alfonso Reyes. Séptima reimpresión. Fondo de Cultura Económica.-México, 1979. p. 14.

(9) Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Décima-sexta edición.-Madrid, 1939. p. 1010.

(10) Cfr. Cardiel Reyes, Raúl. Curso de Ciencia Política. Primera edición. Editorial Porrúa, S. A.- México, 1978. p. 1.

(11) Guzmán Valdívía, Isaac. Doctrinas y Problemas Sociales. Primera edición. Editorial Jus.-México, 1980. p. 142.

2. ROMA. En su origen también fue una ciudad-estado, y al igual que en las polis griegas, se circunscribía el fenómeno político a los límites de la ciudad. A la comunidad social la llamaron civitas, que también significa ciudad.

A la comunidad de intereses la denominaron res-pública, la cosa común a la ciudadanía toda, al pueblo en general.

El uso del vocablo república, se hizo frecuente con posterioridad, para designar a la comunidad política en sentido amplio. Actualmente, se utiliza para nombrar una forma de gobierno opuesta a monarquía.

Al crecer Roma, no sufrieron alteraciones ambas voces, empleándose aún civitas; en ella, sólo disfrutaba de plenos derechos, el cives romanus, el ciudadano romano.

No obstante lo anterior, al extenderse Roma, por todo el mundo conocido de entonces por medio de la conquista, se crea un nuevo término para designar esta situación política, el imperium, el imperio. Y por tal motivo, de manera correlativa cambió a res imperantes lo que antes era res populi. Aparece el concepto que expresa la idea de poder, dejando a un lado la referente a un territorio, la civitas. Inclusive se habla de emperador, el que tiene el poder.

3. EDAD MEDIA. El término romano res imperantes, el imperio, pasó a la

mayoría de los países europeos con el mismo sentido de poder, sirviendo a la vez, para dar nombre a los fenómenos políticos en cada caso particular. En Alemania se usó Reich, en España reino, que derivan de regnum. En Francia empire, de imperio. En todos los casos, se trasluce la presencia del rey, príncipe o emperador, quien es el que domina políticamente, quien posee el imperium.

Junto con los vocablos referentes al poder del monarca, también se utilizaron otros con relación al territorio, por ejemplo terra, terras, land.

4. RENACIMIENTO. Durante esta época, en lo que actualmente es Italia, cada organización política que integraba la península era una città, término que no permitía diferenciar entre el conjunto geopolítico y las partes que lo formaban. En tales circunstancias, comenzó a utilizarse un vocablo, "Estado", para nombrar indistintamente a cualquier comunidad política en particular, sin que tuviere importancia la forma de gobierno -república, principado, etc.-, ni su extensión territorial.

Es en el siglo XVI, cuando el Estado como concepto para designar a cualquier organización política autónoma, se generaliza. (12)

Nicolás Maquiavelo, inicia su libro "El Príncipe" diciendo que: "Todas las soberanías que tienen o que han tenido autoridad sobre los --

---

(12) Cfr. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Décima primera edición, Editorial Porrúa.- México, 1978. pp. 112 a 115.



hombres, han sido y son, o república o principados" (13) . Cabe aclarar que entonces, por lo regular, al referirse al Estado, lo hicieron en sentido restringido, aludiendo solamente a los miembros del gobierno o al gobierno mismo, y no como podría pensarse a la totalidad de los elementos políticos que integraban la comunidad política. (14)

En la actualidad, la palabra Estado es usada, sin discusión alguna, para designar a cualquier país libre y soberano. Aunque de manera extensiva también se denominan Estados a las divisiones territoriales de algunos países, ya sea porque en el pasado aquéllos eran independientes y se reunieron en un Estado Federal o por una aplicación errónea de tal concepto a regiones que nunca fueron comunidades políticas independientes.

---

(13) Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Biblioteca EDAF de Bolsillo.-Madrid, 1982. p. 15.

(14) Cfr. Easton, David. Política Moderna. Traducción de Luz María Trejo de Hernández. Primera edición. Editorial Letras.-México, 1968.

CAPITULO III

EL ESTADO MODERNO.

En la organización política medieval, la autoridad no estaba centralizada en el monarca, sino disgregada entre varias potestades dentro y fuera del reino, de tal manera que existía una verdadera poliarquía. A dicha atomización política la podemos considerar desde el punto de vista de un doble dualismo: el poder real contra poderes internos, por un lado, y el mismo poder real contra poderes externos.

En el primer caso, el poder del rey se veía menguado por los señores feudales, quienes eran, de hecho, la suprema autoridad dentro de su circunscripción territorial, aunque de derecho eran vasallos del rey. Otros factores que dividían al poder político, eran las corporaciones y las ciudades libres, que contaban con tales privilegios que gozaban de amplia autonomía.

En lo exterior, el monarca se enfrentaba a dos poderes internacionales: la Iglesia y el Emperador. La Iglesia, con su carácter universal, independiente de las fronteras políticas, en un mundo cristiano, tenía una gran influencia, aun en los gobernantes. Debemos agregar el hecho de su unidad, en torno al Sumo Pontífice; siendo durante siglos, "la única organización monista de autoridad". (15)

El Emperador, del llamado Sacro Imperio Romano Germánico, tenía una posición incierta ante sus súbditos, su autoridad, que era suprema en el plano temporal, variaba enormemente, dependiendo de la época, no teniendo -

---

(15) Heller, Herman. op. cit. p. 143.

una posición de verdadero control (como en el caso de la Iglesia) y por ello, tenía que combatir permanentemente contra reyes y príncipes, que aspiraban a la independencia territorial (16), algo similar a lo que - los monarcas padecían en sus propios reinos.

La pugna sostenida por el rey contra los señores feudales, las corporaciones y las ciudades libres, se termina cuando el monarca, somete a -- los poderes locales a su autoridad.

La controversia entre el rey y la Iglesia, se resuelve a favor del primero, debido a la Reforma, circunstancia no limitada a los países protestantes, puesto que también en los países católicos se impuso el poder real. En el mismo sentido se decide la lucha real contra el Emperador, al desligarse el rey de manera definitiva a la virtual sumisión en que se encontraba.

Al reivindicar el monarca el poder político de los diferentes depositarios -internos y externos al reino- que lo ejercían, y centralizarlo en su persona, nace el Estado Moderno, como una unidad de asociación, superados los dualismos políticos medievales. Este fenómeno político, se -- realizó en cada Estado de manera diversa, si bien en todos los casos -- hubo influencia de una forma u otra, de relaciones políticas universales.

En esa época surge el absolutismo, al que podremos considerar como la -- solución de mayor significación política en occidente, ya que logró lle var a efecto, la unidad del Estado, lo que había sido imposible después

(16) Cfr. Crossan, R.H.S. Biografía del Estado Moderno. Traducción de J. A. Fernández de Castro. Primera reimpression. Colección Popular. Fondo de Cultura Económica. México, 1978. pp. 26 y 27.

de la era romana. La unidad es administrativa, al organizarse bajo el poder central la estructura de la comunidad política y territorial al reunirse las diferentes partes que lo formaban bajo el mismo señor, el rey.

La monarquía absoluta llevó a efecto, sin pretenderlo deliberadamente, el importante proceso de nivelación social al desaparecer los poderes feudales que mantenían a la sociedad sumamente estratificada y dividida. Como consecuencia, disminuyeron las diferencias de las clases sociales.

En los países donde no se tendía hacia la concentración del poder político en el monarca absoluto, no se logra la unidad estatal, a la vez - que el Estado se dividía como sucedió con Polonia y Alemania; o en lugar de obtenerse la asociación estatal, únicamente se integraba una confederación, como en los casos de Suiza y de los Países Bajos.

Los estados modernos, logran su forma postrera y definitiva a través de las guerras, movimientos revolucionarios o transformaciones internas. La revolución inglesa del siglo XVII, las de Estados Unidos y Francia, durante el siglo XVIII, el movimiento republicano francés de 1848; la interna unidad de Italia y Alemania, fueron factores que contribuyeron a modificar los fundamentos internos de los Estados. La unidad de la organización política, se robusteció y trajo aparejadas dos características nuevas: su estructuración constitucional y la autolimitación del Estado frente a los individuos, razones por las cuales al Estado Moderno podemos llamarlo, Estado de Derecho. (17)

(17) Cfr. García Mánquez, G. op. cit. pp.126 y 127.

Así vemos que el Estado Moderno, surgió como una organización política nacional absoluta, con una característica específica, el ser soberano, que aunque después deja de ser absoluto, sigue siendo soberano.

## CAPITULO IV

SOBERANÍA.

Cuando se creó el Estado Moderno, el concepto de soberanía se identificó con la persona del rey, razón por la cual, a los monarcas se les llamó - adecuadamente soberanos.

El término soberanía aparece como medio para denominar la pugna de los monarcas medievales contra los poderes internos y externos de sus reinos para lograr y mantener su vida política independiente. Es en este orden de ideas que Bodino, entendió a la república -en el sentido genérico de Estado- como el adecuado gobierno de muchas familias y de los bienes que les corresponden comunitariamente con carácter de potestad suprema y de manera perpetua.

Al estimarse que la existencia del reino no podría afianzarse permanentemente, sino a través de que el rey tuviera un poder político absoluto, - al Estado se le asoció con el monarca en sentido personal, y a partir de entonces, a la soberanía se le definió como la superioridad del poder -- real. Por tal motivo, Bodino, definió la soberanía como "potestad suprema sobre los ciudadanos y súbditos independiente de las leyes". (18)

Para Hobbes, la soberanía es absoluta e indivisible y debe sustentarse - en un solo órgano. El poder ejercido por el soberano, le fue cedido - -

---

(18) Cfr. Zafra Valverde, José. Teoría Fundamental del Estado. Lecciones para un curso de derecho político. Universidad de Navarra, Pamplona, 1967. pp. 79 y 80.



mediante un pacto general por los individuos que deseosos de obtener la paz, constituyeron la sociedad política. La soberanía es considerada como patrimonio del monarca, y a su voluntad la única fuente legal. (19)

Locke al igual que Hobbes, afirma la necesidad de los individuos de formar la sociedad política para defender sus derechos de toda injusticia, mediante un pacto social, aunque para el primero no es general, sino es pacífico y limitado. El poder soberano reside en la comunidad política y no es, por lo tanto, patrimonio de una persona o de un órgano estatal. La soberanía no es absoluta ya que se limita al cuidado de la defensa de la ley natural (que Locke define como el conjunto de normas inspiradas por la razón para gobernar a los hombres en sus condiciones primitivas; la ley natural es el antecedente de la ley positiva). Para mantener vigente el contrato social es necesario que haya un gobierno de mayoría. Cada miembro de la comunidad le cede a ésta, sus facultades ejecutivas, de manera que la voluntad mayoritaria se impone, si hace falta por la fuerza, a la minoría. Si el gobierno abusa en sus funciones, -- puede ser disuelto por la comunidad política, puesto que se reserva sus derechos naturales. En todo momento, el sostén del gobierno es el consentimiento popular. (20)

La soberanía para Rousseau, está en el pueblo, en su voluntad general, -- de ahí que se le llame soberanía popular. A ésta, no debe entendersele por la mayoría simple de los integrantes de la comunidad, sino como una voluntad monádica superior e indivisa, procedente del pueblo como un --

---

(19) Cfr. Gettel, Raymond G. op. cit. p. 357.

(20) Cfr. Ibidem. pp. 365 a 367.

ser único, la que siempre es buena y recta. Cada individuo de la comunidad es titular de una fracción de soberanía idéntica a la de sus conciudadanos. La soberanía popular, tiene un poder absoluto sobre la ciudadanía.

La soberanía, al ser el ejercicio de la voluntad popular no se podrá -- alienar; y el soberano, que es un ente colectivo, sólo podrá ser representado por el mismo.

El soberano, autoridad suprema, no podrá ser modificado ya que cualquier tipo de limitación significaría su destrucción. "El Soberano por ser -- lo que es, es siempre lo que debe ser". (21)

Hemos visto como el concepto subjetivo o personalista de la soberanía -- fue variando hasta llegar a ser lo que se conoce como soberanía objetiva, entendiéndose por ésta, que la potestad suprema estatal es algo que -- subsista por sí misma, independientemente de quien la ejerza en cada situación histórica concreta.

El titular permanente de la soberanía será el Estado, como persona ideal y estable, y quien esté facultado para usar tal supremo poder, será -- únicamente un representante u órgano estatal.

---

(21) Cfr. Maritain, Jacques. El Hombre y el Estado. Traducción de Juan Miguel Palacios. Primera edición española. Coedición de la Fundación Humanismo y Democracia con Ediciones Encuentro. España, 1983. p. 58.

LA SOBERANÍA Y LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS. La idea de soberanía ha sido recogida en las leyes fundamentales mexicanas, con la intención del constituyente de dar solución a la problemática histórico-política que se le presenta.

Por tal motivo, en las constituciones de 1814 y 1824, contenían en sus primeros artículos la idea de soberanía.

La de 1814, (Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana) prescribía en su artículo 2o., que "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía", y ésta, "reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados (Supremo Congreso), elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución" (Artículo 5o.) (22)

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que fue anticipo de la Constitución (de 1824) para asegurar el sistema federal y que debía ser observada junto con ésta, ordenaba en el artículo 3o., que "la soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo, pertenece exclusivamente a ésta, el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes (Congreso General, Artículo 7o. de la Constitución) la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más" (23)

(22) Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. 1808-1983. Décimosegunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. pp.32 y 33.

(23) Ibidem. p. 154.

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente en - 1835, en su artículo 10., establecían que "la nación mexicana (era) una, soberana e independiente....." (24)

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana (de 1843) declaraban en su artículo 10. que "la nación mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de república representativa y popular" .

En el artículo 50., se reconocía que "la suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación" y que aquél se dividía para su ejercicio "en legislativo, ejecutivo y judicial", especificando que "no se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se -- depositará el legislativo en un individuo" . (25)

La Constitución vigente, al igual que la de 1857, se refiere a la soberanía luego de establecer las garantías individuales (llamadas "derechos del hombre" en aquella) y regular la nacionalidad y la ciudadanía.

En el artículo 39, se dice que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para -su, en la Constitución de 1857 (26)- beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

---

(24) Ibidem. p. 202.

(25) Ibidem. p. 406.

(26) Ibidem. p. 613.

Al respecto, Castillo Velasco, uno de los constituyentes de 1857, opinó que la soberanía es la potestad suprema, la cual nace de la legítima -- propiedad que el pueblo en general y el hombre en particular, tienen de sí mismos, de su libertad y de sus derechos. El artículo constitucional dice "reside", y no residió, ya que el pueblo otorgó para la implantación del gobierno algunas facultades de su soberanía. No las delega todas, ni tampoco las que delega lo son en forma irrevocable. El ejercicio de las facultades delegadas las encarga a servidores públicos que elige, pero reservándose siempre la soberanía.

Por lo anterior, dice el artículo 39 que la soberanía nacional reside -- esencial y originariamente en el pueblo.

- a) Originariamente. Jamás ha habido otro depositario legítimo de la soberanía, aunque de hecho en algún momento por razones de fuerza ilegítima, (usurpación), personas o grupos la hayan detentado, sin que prescriba a su favor o relegítima el uso de la soberanía.
  
- b) Esencialmente. Ya que el pueblo nunca deja de ser soberano, aun al nombrar sus representantes, los que deben en todo momento estar sujetos a la voluntad popular en su búsqueda -- del bien común.

La razón de elegir representantes del pueblo, se debe a la imposibilidad práctica de que la comunidad participe en su totalidad en los asuntos del gobierno del Estado.

El artículo 39, en su parte final reconoce que "el pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno", lo que podríamos interpretar como el reconocimiento constitucional al llamado "derecho a la revolución", lo que sería una postura inexacta, porque la Constitución Política, o sea la ley fundamental, no va a otorgar, así sea al pueblo, el derecho a que ésta (el orden jurídico) sea abolido, sería un contrasentido. Para interpretar correctamente la parte final del artículo 39, debemos relacionarlo con el artículo 135 constitucional ("La presente Constitución puede ser -- adicionada o reformada -- y por ende lo referente al gobierno--). Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido -- aprobadas las adiciones o reformas" ), lo que nos permite comprobar que la Constitución no se opone a cambios en la forma del gobierno, siempre y cuando sean conforme a derecho, mediante el procedimiento constitucional establecido. (27)

No podemos dejar de mencionar que la forma de organización política que el pueblo mexicano en ejercicio de su soberanía, a través de sus representantes que integraron el Congreso Constituyente (que sesionó del 10.

---

(27) Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Rep-2. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984. pp. 144 y 145.

de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917, promulgándose la Constitución el 5 de febrero de ese año) estableció, fue la de una república representativa, democrática y federal (artículo 40).

**CAPITULO V**



TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES.

Montesquieu, sostuvo que la división de poderes es la garantía más eficiente para la conservación de las libertades públicas.

Considera al despotismo como concentración en una sola persona, del poder político, esto es, la centralización del poder estatal en el rey, - príncipe, etc. Esta situación política es inconveniente al Estado, ya que es evidente el hecho de que si la misma persona juzga y expide las leyes, conformará éstas de acuerdo a su conveniencia e intereses.

En el mismo caso se encuentra el que además de expedir leyes las ejecuta. Para evitar las desviaciones de la función estatal, se requiere que el legislador actúe siempre tomando en cuenta los intereses generales, - para que las leyes que serán aplicadas por jueces y administradores, -- aunque éstos tengan intereses particulares, los obligarán a sujetarse a ellas.

La división de poderes tiene su origen en Grecia. Concretamente Aristóteles hizo la distinción entre las funciones legislativa, judicial y administrativa (28).

Polibio, al disertar sobre la Constitución de la República Romana, sostuvo que la estabilidad y la fuerza romanas, se debían a su equilibrio

---

(28) Cfr. Fischbach, O. G. Teoría General del Estado. Traducción de la Segunda edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia. Tercera edición. Biblioteca de Iniciación Cultural. Editorial Labor, S.A. Barcelona-Buenos Aires, 1934. p. 143.

de poderes existente, que era el equivalente a un Estado Mixto, en el cual se combinaban todas las formas de gobierno posibles: el senatorial y aristocrático, que llevaba a cabo las funciones legislativa y judicial; los comicios, que representaban al poder popular, refrendaban leyes y tenían facultades de nombramiento de algunos magistrados, y el poder consular, que correspondió al que antiguamente ejercían los reyes.

No obstante lo anterior, a la Constitución Política inglesa podemos estimarla como el antecedente de mayor importancia de la teoría de Montesquieu.

Bolingbroke, opinó que la libre constitución inglesa de gobierno había permanecido inalterable, debido a que en él se mezclaban el poder democrático, aristocrático y monárquico, creándose un sistema donde estos tres poderes se balancean recíprocamente.

Montesquieu, basado en la división de poderes inglesa fundó su teoría (que tuvo una proyección mundial), sustentándose en la idea de que tal distribución de potestades tenía la finalidad de evitar la tiranía y la opresión, impidiendo que la autoridad abusara de sus facultades, al limitarse un poder a otro con la fuerza y peso correspondientes.

Una regla que podemos considerar como esencial en la teoría de la división de poderes, es la que no permite en caso alguno, que dos o más poderes radiquen en una persona, lográndose de esta manera, una verdadera separación (29), sin embargo, dadas las circunstancias en que se

---

(29) Cfr. Cardiel Reyes, Raúl. op. cit. pp. 140 y 141.

encuentra el Estado actualmente, la división no se da en esa forma absoluta, donde cada poder ejerce sus facultades aisladamente no teniendo relación entre ellos, la razón es que si bien los tres poderes son independientes en la manera de organizarse y en su actuación, forman cada uno parte de un todo, complementándose y logrando al hacerlo, -- "el funcionamiento total del Estado. Así la división de poderes se perfecciona con la colaboración o coordinación de los mismos". (30)

Hemos hablado de una división de poderes dentro del cuerpo estatal, debiéndose ello a que exactamente cada órgano de la autoridad representa, circunscrito a sus facultades, el poder del gobierno del Estado. Por lo tanto, aunque es válido hablar de una división de competencias, no podemos afirmar que en realidad exista una división de poderes. (31)

---

(30) Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. Mexicano: esta es tu Constitución. Cuarta edición. Cámara de Diputados. México, 1982. -- p.121.

(31) Cfr. García Múñez, G. op. cit. p. 185.

REGULACION CONSTITUCIONAL DE LA DIVISION DE PODERES.

La Constitución Política de México, en su artículo 49 establece la división de poderes, anotándose también en dicho artículo las situaciones excepcionales y la forma en la que dos poderes se podrán reunir en una sola persona:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse al Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Se concederán facultades extraordinarias "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 (al) 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, (para que pueda) 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 genera--

les y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

El segundo párrafo del artículo 131, prescribe que "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, expeditas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

## CAPITULO VI

LA CONSTITUCION DEL ESTADO.

La convivencia social requiere de un conjunto de normas jurídicas básicas, que al regir la conducta de los hombres en sociedad, permite la existencia de un orden social (véase supra capítulo I). Ese orden se podrá lograr siempre y cuando aquéllos tengan la certeza de que se respetan y garantizan sus propios derechos (individuales y colectivos), - los que necesariamente deben estar contenidos en un ordenamiento supremo, que no pueda ser transgredido ni por los gobernantes ni tampoco por los gobernados: la Constitución. (32)

Aristóteles la define como el principio conforme al cual son ordenadas las autoridades públicas. En este sentido amplio, cualquier Estado es Constitucional, ya que no es posible en la realidad un Estado sin organización. En sentido estricto, dentro del ámbito del derecho constitucional, el concepto constitución se refiere a la Ley Fundamental o Carta Magna que consagra la sanción popular al pacto social que crea un Estado determinado.

La lucha emprendida por los diferentes pueblos en contra de la idea de que el gobierno es el instrumento de sometimiento de los vencidos -- (gobernantes), utilizado para oprimir a los derrotados (gobernados), - nos conduce al constitucionalismo moderno.

El régimen constitucional se caracteriza por delimitar los derechos y obligaciones de la ciudadanía y de la autoridad, la que es organizada para que su actuar sea justo y haya compatibilidad con las garantías -

(32) Cfr. Becerra Gallo, Belisario. Ombudsman. Protector de derechos de los Ciudadanos. Tesis Profesional. Universidad Panamericana. México, D.F., 1981. p. 3.

de las personas individuales y jurídicas, obligadas junto con el gobierno, a fomentar el bien de la comunidad política. Al respecto dice el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: "Toda sociedad dentro de la cual, la garantía de los derechos no -- está asegurada, ni la separación de los poderes definida, nada tiene de constitucional".

Durante el medievo se reconocieron algunas garantías jurídicas a la ciudadanía mediante documentos escritos. En España, los fueros locales, -- que conferían privilegios a individuos, hermandades, corporaciones, vi-llas y ciudades; en Inglaterra, la Carta Magna, que al igual que todas las de esa época, era un convenio celebrado entre el soberano y sus súbditos; las Leyes Fundamentales del Reino, ordenamientos que también el rey debía obedecer, que eran típicas en las monarquías, son todos ante-cedentes de las constituciones escritas.

En los casos cuando el rey, basado en su voluntad soberana concedía a -- su pueblo, determinados derechos a nivel constitucional, se les llamaba Cartas Otorgadas --la Carta Francesa de 1814 y el Estatuto Real de 1834 en España-- .

Santo Tomás de Aquino, fundamenta el régimen constitucional moderno al decir que el reino no es propiedad del rey, sino es el rey quien perte-nece al reino.

En el régimen constitucional es esencial que todos estén sometidos a la ley: gobierno y ciudadanos, soberano y súbditos.



La Enciclopedia y la Revolución Francesa impulsan decididamente al régimen constitucional escrito.

Las colonias inglesas en América, al independizarse promulgaron constituciones con gran influencia puritana. Esta secta (de los puritanos o cuáqueros) luchaba para que se aplicara la democracia en su iglesia.

Podemos considerar al "Instrumento de Gobierno" de Cromwell -puritano- como la primera constitución escrita moderna, que influyó enormemente en la idea constitucionalista de los anglosajones americanos, sirviendo de modelo o prototipo de la Constitución de los Estados Unidos.

Los ciudadanos de las colonias americanas de Inglaterra, estaban habituados a obedecer una ley fundamental, esto es, su vida política se desarrollaba en un medio constitucional, razón por la cual, al proclamar su independencia no tuvieron mayor dificultad en la creación de un régimen constitucional escrito, primeramente confederado y luego federal.

Las ideas políticas de Locke, tuvieron gran influjo en el constitucionalismo angloamericano. Este autor influyó en el constitucionalismo -- francés, junto a Montesquieu y Rousseau.

La independencia de las colonias inglesas en América entusiasma a -- los franceses, que inspirados en la doctrina y conducta políticas de -- aquéllas, hacen posible el constitucionalismo en Francia.

Las constituciones americanas que publicó Franklin, fueron para los --

franceses temas obligados de análisis y discusión.

El constitucionalismo escrito venca, en definitiva, al no escrito. Bona parte difundió en Europa tal régimen constitucional: Westfalia en 1807, España y Baviera en 1808, Sajonia -Weimar en 1809, Francfort en 1810, - Suiza en 1815.

En España, no se aceptó la Constitución de 1808 y no fue sino hasta -- 1812, que las Cortes de Cádiz aprobaron la Constitución Nacional de -- 1812. En Suecia, fue adoptado el sistema constitucional escrito en 1809 y en Portugal en 1822.

Las Constituciones de Italia son de 1848, 1859, 1860, 1856, 1870 y la -- vigente de 1948.

Al año de haberse separado Bélgica de Holanda (1831), promulga su constitución escrita.

La primera Constitución de la Unión Soviética es de 1918, y la que actualmente la rige de 1977. (33)

En los países "donde no hay un documento específico, como ocurre en Inglaterra, los actos históricos del Estado, los estatutos básicos, las -

---

(33) Cfr. Muñoz, Luis. Comentarios a la Constitución Política de los - Estados Unidos Mexicanos. Antecedentes, concordancias, derecho -- comparado, legislación conexas, jurisprudencia, prontuario e Índica. Biblioteca Lex de derecho y ciencias sociales. Vol. II. Ediciones Lex. México; D. F., 1947. pp. 34 a 39.

interpretaciones judiciales, la costumbre y las convenciones desempeñan funciones semejantes". (34)

Las Constituciones, por "ser el reflejo de una época y del estilo de vida que lleva una nación, (...) en última instancia, cuestiones políticas que deben encauzarse dentro de los marcos del orden jurídico" (35) revisten diferentes forras y obedecen a valores políticos también distintos, dependiendo, según lo dicho, al tiempo y país donde están vigentes.

Ciertas Constituciones son pactos celebrados entre Estados soberanos, - por medio de los cuales es creada una superestructura jurídica federal, regulándose en el ordenamiento fundamental las relaciones inter-Estados y al Estado Federal mismo, surgido por la unión de las entidades políticas que suscribieron el pacto - la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Es denominada parte dogmática de una Constitución, la que se refiere a las normas que garantizan a la ciudadanía los llamados derechos del - - hombre frente a las posibles transgresiones de éstos por parte de la autoridad. Y por parte orgánica la que organiza al gobierno, estableciendo las facultades y obligaciones de cada uno de sus órganos ("Poderes - de la Unión", los llama la Constitución de México en su artículo 41).

(34) Plano, Jack C. y Olton Roy. Diccionario de relaciones internacionales. Versión española de José Maza Nieto. Primera edición. Editorial Limusa-Wiley. México, 1971. p. 249.

(35) Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Primera edición. Siglo Veintiuno Editores. México-España-Argentina-Colombia, 1978. -- p. 11.

Quando el pueblo de una nación es representado en Congresos, Convenciones o Asambleas Constituyentes, y este cuerpo colegiado haciendo uso -- del poder soberano que representa, elabora, discute y aprueba la ley - básica o fundamental del Estado, aquélla es la Constitución Política, - expresión máxima del constitucionalismo moderno. (36)

---

(36) Cfr. Muñoz, Luis. op. cit. pp. 38 y 39.

**CAPITULO VII**

DEMOCRACIA.

De ser considerada tradicionalmente como una forma de gobierno -junto - con la aristocracia y la monarquía-, la democracia ha devenido en "calificativo político" de todo país que se precie de no ser totalitario o - autocrático.

La democracia como actualmente la entendemos \* tiene sus antecedentes - en los pensadores políticos de los siglos XVIII y XIX, tales como Locke, Rousseau, Montesquieu, Jefferson, Payne, Stuart Mill y Tocqueville.

Aunque el concepto de democracia no haya sido precisado todavía y sea - por tanto inexacto pretender definirla dogmáticamente, más aún si se quiere utilizar para organizar la vida política de un Estado, no por -- ello dejaremos de afirmar que existe un consenso mundial acerca de lo - que podemos llamar la esencia de la democracia:

- a) Que en el pueblo resida invariablemente la soberanía;
- b) Que individuos y sociedad civil vivan en libertad para lo - grar su desarrollo armónico;
- c) Que una constitución popular organice al Estado;
- d) Que el gobierno sea representante del pueblo, elegido por la mayoría de éste;
- e) Que todos respeten el imperio de la ley; (37) y
- f) Que haya un ordenamiento jurídico constituido por una esfera

---

(37) Cfr. Plano, Jack C. y Olton, Roy. op. cit. pp. 133 y 134.

\* Representativa.

de derechos del hombre frente al Estado.

Los principios democráticos enunciados para que real y eficazmente sean aplicados deben estar basados en "un acuerdo profundo de las mentes y voluntades sobre las bases de la vida común" (38), ya que los ciudadanos al estar conscientes y convencidos de vivir en una democracia, respetarán sus principios y serán capaces de defender y fomentar esta concepción de vida socio-política. (39)

El artículo 30. Constitucional, concuerda con lo anterior al decir que "se debe considerar a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

#### 1. PARTIDOS POLITICOS.

En los países democráticos, donde la opinión pública se manifiesta libremente, en diferentes tendencias, los sectores del pueblo que apoyan a cada una de ellas, tienden a organizarse en asociaciones políticas, en las cuales sus miembros comparten ideas y soluciones con relación a la problemática social. (40)

---

(38) Maritain, Jacques. op. cit. p. 129.

(39) Cfr. Ibidem. p. 129.

(40) Cfr. Bulman, René. Introducción a la política. Traducción de Ricardo Bastid. Compañía General Fabril Editora, S.A., Argentina, 1960. p. 41.

Cuando la agrupación de ciudadanos utiliza su organización para que la ideología política sustentada por ellos, sea aplicada en dar soluciones prácticas a los problemas estatales, se le llama partido político.

Para Mendieta y Núñez "el partido político es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos, guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios y mediante la retención o la conquista directa del poder estatal, o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo". (41)

Es importante subrayar el hecho de que, para nosotros, todo partido político busca obtener el control del poder público, y de no ser así, -- pretendiendo únicamente influir en las decisiones del gobierno, se le debe considerar como grupo de presión.

En la actualidad los partidos políticos han llegado a ser imprescindibles para considerar a un Estado como democrático, sobre todo porque -- son el medio adecuado para atraer el interés y la participación popular en los asuntos estatales.

El régimen de partidos permite que éstos:

- a) Sean un vínculo con los problemas que afectan al Estado;
- b) Contrarresten la indolencia natural de los ciudadanos, interesándolos en la actividad política;

---

(41) Mendieta y Núñez, Lucio. Los partidos políticos. Tercera edición Editorial Porrúa. México, 1977. p. 20.



- c) Coadyuven en la enseñanza didáctica al pueblo, de los asuntos socio-políticos y económicos, al presentárselos de manera asquible;
- d) Ayuden en el establecimiento de un orden de importancia de las necesidades sociales;
- e) Sirvan en la educación y formación práctica de los dirigentes políticos potenciales del Estado;
- f) Tomen parte de manera corresponsable, en la dirección del Estado, sosteniendo y dando impulso a su plataforma política, económica y social. (42)

No obstante lo anterior, el régimen de partidos acarrea una serie de riesgos que pueden hacer peligrar la democracia. Entre ellos podemos señalar:

- a) La tendencia de los dirigentes partidistas de concentrar oligárquicamente su dirección;
- b) Que los partidos tienen de hecho y de derecho, el privilegio de presentar candidatos en las elecciones;
- c) Que en ciertas ocasiones son manipulados por los grupos de presión que los ayudan económicamente;
- d) Que desarticulan el ordenado funcionamiento del sistema constitucional;
- e) Que no los guía en todo momento el afán de perseguir el interés general en su actuación, sino el particular de sus miembros.

---

(42) Cfr. Finer, Hermann. Theory and practice of modern government, 2d. ed. Henry Holt and Co., New York. pp. 219 a 221.

De los partidos puede hasta pensarse que sean un mal inherente de los gobiernos democráticos, pero si los excluimos, estamos tolerando que el grupo político que gobierna, por herencia, función y poderío económico, permanezca indefinidamente ejerciendo el poder público.

La democracia realmente no peligra en un régimen de partidos, más bien la amenaza se encuentra en los partidos que adoptan un carácter religioso, militar o totalitario y que por su propia naturaleza persiguen imponerlo al Estado en su conjunto. (43)

Los riesgos que se presentan en los regímenes de partidos pueden evitarse con una ordenación jurídica acertada, que regulando la actividad de los partidos, les permita desarrollar sus "planes de acción", fomentándose un auténtico desarrollo democrático e impidiendo las acciones que lo lesionen. (44)

No cabe duda conforme a lo expuesto, de que es mediante los partidos políticos, como funciona principalmente la democracia. Estableciéndose en las constituciones su existencia, ya sea explícita o tácitamente, - acaban por tener una importancia tal, que pueden ser equiparados con - las mismas constituciones para el sostenimiento de la vida democrática.

---

(43) Cfr. Duverger, Maurice. Los partidos políticos. Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Fondo de Cultura Económica, México, 1957. pp. 282 y 283.

(44) Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la . Estudios de derecho constitucional. Testimonios de nuestro tiempo. Documentos. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A., 1980. pp. 277 y 278.

Los partidos políticos, contando con la colaboración eficaz de sus afiliados por convicción y apoyados a la vez en un sector del electorado, se manifiestan, como ya veíamos, en relación a lo que consideran las soluciones a los problemas generales de su país, y se sirven de aquellas, para elaborar sus doctrinas políticas o declaraciones de principios. Cuando llegan a dirigir el gobierno, por haber sido elegidos electoralmente sus candidatos, procuran seguir la ideología que sustentan, si la oposición y las circunstancias nacionales no lo impiden.

Es tan importante que los partidos políticos actúen libremente como que las elecciones se desarrollen respetando la voluntad popular para la vida democrática del Estado. Si ésto se lleva a cabo, y dentro en todo momento de la legislación relativa, grupos de ciudadanos se organizarán con la intención de formar partidos políticos, y así colaborar en el mejoramiento de su país. (45)

#### A) ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

Como medio legal para la conquista del poder público a través de elecciones democráticas son aceptados como algo natural en la mayoría de los Estados. Tal reconocimiento general es en realidad algo relativamente nuevo.

Tomemos el caso de Inglaterra que en 1761, no constaba en elección alguna del Parlamento el que hubiera partidos políticos, mientras que en 1951 no fue elegido, un solo candidato independiente. (46)

(45) Cfr. Bulman, René. op. cit. pp. 57 a 59.

(46) Cfr. Charlot, Jean. Los partidos políticos. Traducción de Jesús - Montserrat Baras. Colección Beta. A. Redondo, Editor. Barcelona, 1971, p. 6.

A mediados del siglo pasado lo que había eran círculos políticos, - agrupaciones o grupos parlamentarios, que no eran propiamente partidos políticos.

Los partidos políticos adquirieron la relevancia, que a la fecha perdura, desde el momento en que el parlamento habiendo consolidado su autonomía y aumentado sus facultades, alentó a sus miembros a -- que se agruparan; a la vez que, habiéndose universalizado el derecho de voto, se estimuló la creación de organizaciones que atrajeran los sufragios populares a favor de sus candidatos y programas.

Podemos fijar un doble origen de los partidos políticos: parlamentario y extraparlamentario.

- a) Parlamentario y electoral: se integraron con los representantes populares que durante los comicios llevaban a cabo algunas actividades para lograr que se formaran grupos dentro del parlamento que tendrían finalidades políticas determinadas. En estos partidos se tendía al centralismo, ya que sus comités y secciones locales, se instalaban de conformidad con el núcleo de dirigentes (su "centro"), que podía reducir o controlar su libertad de acción.
- b) Extraparlamentario: se constituyeron debido a las actividades - realizadas por agrupaciones no pertenecientes al parlamento - los sindicatos, por ejemplo-, que luego fueron llamados partidos de "masas". En estos partidos, contrariamente a los parlamentarios, eran los comités locales quienes nombraban un organismo central,

para poder controlar su actividad y retener el máximo de autonomía.

Inicialmente los partidos políticos fueron prohibidos, siendo luego tolerados únicamente, por la razón de que la mentalidad liberal e individualista de entonces, consideraba que la disciplina que privaba en los partidos, sirviera de base para que la voluntad partidista supliera a la voluntad popular soberana.

Posteriormente, tal situación cambió, con el desarrollo de la constitucionalización estatal, que se fortaleció al aceptarse que:

- 1o. La persona no es un ente que vive solitariamente, sino que pertenece y se desarrolla en un grupo social, y
- 2o. Si en la democracia son admitidas posturas discrepantes, es necesario que sean sometidas a dimensiones razonables y prudentes, mediante los partidos políticos y sujetas a la consideración popular a través del sufragio universal, con la intención de que sea factible la organización de la vida política, socio-económica y cultural del Estado. (47)

#### B) LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.

La Constitución en su artículo 9 al otorgar el derecho a la ciudadanía de "asociarse o reunirse pacíficamente (...) para tomar parte en los asuntos políticos del país", crea el fundamento para la organización y actividades partidistas.

(47) Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico - Mexicano. Tomo VII P-Reo. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1964. pp. 48 a 50.

En el artículo 41 se establece que:

- 1o. "Los partidos políticos son entidades de interés público", los cuales intervendrán en el proceso electoral en las formas determinadas por la ley (código federal electoral);"
- 2o. "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo";
- 3o. "Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley";
- 4o. "En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular" ; y
- 5o. "Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

El código federal electoral prescribe en el artículo 27 que: "para el cumplimiento de sus fines y atribuciones establecidos en la Constitución y en este código, la acción de los partidos políticos deberá:

- 1.-"Propiciar la participación de los ciudadanos mexicanos en los

asuntos públicos;"

II.-"Promover la formación ideológica de sus militantes, fomentando el amor, respeto y reconocimiento a la Patria y a sus --  
Héroes, y la conciencia de solidaridad internacional en la so-  
beranía, en la independencia y en la justicia;"

III.-"Coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus --  
principios, programas y estatutos;"

IV.-"Fomentar discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones  
sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos perma-  
nentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos;"y

V.-"Estimular la observancia de los principios democráticos en el  
desarrollo de sus actividades".

De conformidad con lo dicho, se advierte que los partidos políticos no sólo actúan en épocas de contiendas electorales, sino que asimismo, --  
realizan sus funciones de manera permanente, en los ámbitos de educa-  
ción, información y avance político de sus miembros, electores y pue-  
blo en general. (48)

## 2. DEMOCRACIA Y DEFECTO CONSTITUCIONAL COMPARADO.

Hemos visto que dos aspectos cardinales de los regímenes democráticos --  
son las constituciones y los partidos políticos. Ambos, pasando del te-  
rreno meramente especulativo al de la realidad política, se materiali-  
zan de manera sui generis en cada país (véase supra cap. V, p.29), --

---

(48) Cfr. Ibidem. pp. 49 y 50.

aunque por lo regular guardando ciertas analogías (reconocimiento de los derechos humanos, autolimitación y organización estatal en el caso de las constituciones, y el reconocimiento expreso o tácito de la existencia y actividad de los partidos políticos). De ahí que las naciones, en correlación con su situación histórica, creen sus leyes fundamentales. En tales circunstancias, algunos Estados aceptan el pluripartidismo, mientras que otros limitan a un solo partido el medio por el que la ciudadanía manifiesta su voluntad política.

Aunque nosotros consideremos que el pluripartidismo sea el régimen que más se apega al ideal democrático, no por ello afirmamos que deba aplicarse en toda sociedad política para no tener la categoría de antidemocrática, en mayor o menor grado. En este supuesto, lo más adecuado es respetar la autodeterminación de las naciones en la organización jurídica de su Estado. Con esa intención y a efecto de mostrar comparativamente las principales tendencias políticas de la actualidad, enunciamos de las constituciones de algunos países representativas de cada una de ellas, los artículos que declaran la esencia democrática que -- las sustenta.

#### ALEMANIA (REPUBLICA FEDERAL DE).

En su Ley Fundamental (de 23 de mayo de 1949), establece en su artículo 20 que:

- "(1) La República Federal de Alemania es un Estado Federal, democrático y social."
- "(2) Todo poder público emana del pueblo. Ese poder es ejercido -



por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos particulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial."

- "(3) El poder legislativo está sometido al orden constitucional, - los poderes ejecutivo y judicial a la ley y al derecho."
- "(4) Contra cualquiera que intente derribar ese orden les asiste - a todos los alemanes el derecho a la resistencia, cuando no - fuera posible otro recurso". (49)

#### AUSTRIA.

La Constitución Federal Austriaca (de octubre 1, 1920), señala en su artículo 1o. que:

"Austria es una República democrática, cuyas leyes emanan del pueblo". (50)

En el mismo sentido, en las "Disposiciones Políticas y Territoriales" - firmadas por Austria y las cuatro potencias aliadas (E.U., Francia, -- Reino Unido y la URSS) el 15 de mayo de 1955, se determina en el artículo 8, referente a instituciones democráticas que:

"Austria tendrá un Gobierno democrático, basado en elecciones secre

(49) Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, preparada por la Sección de Interpretación de Idiomas del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania, 1971. p. 15.

(50) La Constitución de Austria. Separata de la obra Las Constituciones Europeas. p. 3.

tas y garantizará a todos los ciudadanos un derecho de sufragio libre, igualitario y popular, así como el derecho de ser elegido para un cargo público sin distinción de raza, sexo, idioma, religión u opinión política". (51)

CHINA (REPUBLICA POPULAR DE).

La Constitución (de 17 de enero de 1975) prescribe que:

"Artículo 1o. La República Popular China es un Estado socialista de dictadura del proletariado, dirigido por la clase obrera y basado en la alianza obrero-campesina.

"Artículo 2o. El Partido Comunista de China es el núcleo dirigente de todo el pueblo chino. La clase obrera ejerce su dirección sobre el Estado a través de su destacamento de vanguardia, el Partido Comunista de China.

El Marxismo-Leninismo-pensamiento Mao Tse Tung constituye la base teórica que guía el pensamiento de nuestro país."

"Artículo 3o. Todo el poder en la República Popular China pertenece al pueblo. Los órganos por medio de los cuales el pueblo ejerce su poder son las asambleas populares a todos los niveles, compuestas principalmente por los diputados obreros, campesinos, y soldados".

"Se practica el centralismo democrático en las asambleas populares a todos los niveles y los demás organismos del Estado."

"Los diputados a las asambleas populares a todos los niveles son elegidos mediante consultas democráticas. Las entidades electoras y los electores tienen derecho a supervisar a los diputados -

elegidos por ellos y a reemplazarlos en cualquier momento de acuerdo con las estipulaciones de la Ley". (52)

ESTADOS UNIDOS.

La Constitución de los Estados Unidos de América (de 17 de septiembre de 1787), se inicia con una declaración democrática al decir que:

"Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una --  
unión más perfecta, establecer la justicia, afianzar la tranquilidad interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuímos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América". (53)

En la enmienda novena, se señala que:

"No por el hecho de que la Constitución enumera ciertos derechos --  
ha de entenderse que niega o menosprecia otros que retiene el pueblo". (54)

La enmienda décima prescribe que:

"Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni  
prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo". (55)

(52) Constitución de la República Popular China. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Pekín, 1975. pp. 10 a 12.

(53) La Declaración de Independencia. La Constitución de los Estados Unidos de América. Publicación del Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América. p. 8.

(54) Ibidem p. 29.

(55) Ibidem p. 30.

La enmienda decimaquinta establece que:

"1. Ni los Estados Unidos, ni ningún Estado, podrán desconocer ni menoscabar el derecho de sufragio de los ciudadanos de los Estados Unidos por motivos de raza, color o de su condición anterior de esclavos". (56)

La enmienda decimonovena ordena que:

"1. El derecho de sufragio de los ciudadanos de los Estados Unidos no será desconocido ni limitado por los Estados Unidos o por Estado alguno por razón de sexo". (57)

La enmienda vigesimasexta dispone que:

"1. El derecho a votar de los ciudadanos de los Estados Unidos, - de dieciocho años de edad o más, no será negado o menguado ni -- por los Estados Unidos ni por ningún Estado a causa de la edad". (58)

#### FRANCIA.

La Constitución de Francia (adoptada por el referéndum del 28 de septiembre de 1958 y promulgada el 4 de octubre de 1958), establece que:

"Artículo 2o. Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Ella asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión, y respeta todas las creencias".

"La divisa de la República es Libertad, Igualdad, Fraternidad".

---

(56) Ibidem p. 33.

(57) Ibidem p. 35.

(58) Ibidem p. 40.

"Su principio es: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el -- pueblo".

"Artículo 3o. La soberanía nacional pertenece al pueblo que la -- ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum".

"Ningún sector del pueblo ni ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio".

"El sufragio puede ser directo o indirecto en las condiciones señaladas por la Constitución. Es siempre universal, igual y secreto".

"Son electores, en las condiciones determinadas por la ley, todos los nacionales franceses mayores de edad de ambos sexos, que se hallan en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos".

"Artículo 4o. Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Ellos se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia". (59)

#### GUINEA.

La Constitución de la República de Guinea (de 28 de septiembre de 1958) en su preámbulo señala que:

"El principio de la República de Guinea es: El gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo", y

---

(59) La Constitución de Francia. Publicada por la Embajada de Francia. P. 5.

En su Artículo 10. determina que:

"Guinea es una República democrática, laica y social". (60)

MARRUECOS.

La Constitución aprobada por referéndum el 7 de diciembre de 1962 establece que:

"Artículo 10. Marruecos es una Monarquía constitucional, democrática y social".

"Artículo 20. La soberanía pertenece a la nación, que la ejerce directamente por vía de referéndum e indirectamente, por medio de las instituciones constitucionales".

"Artículo 30. Los partidos políticos contribuyen a la organización y a la representación de los ciudadanos. No podrá haber partido único en Marruecos".

"Artículo 40. La Ley es la expresión suprema de la voluntad de la nación. Todos están obligados a someterse a ella. La ley no puede tener efecto retroactivo". (61)

TURQUÍA.

La Constitución de la República Turca (de 6 de enero de 1961) establece que:

"Artículo 10. El Estado Turco es una República".

---

(60) Leyes Constitucionales. Biblioteca Política Taurus. Taurus Ediciones, S.A., Madrid, 1963. p. 988.

(61) Ibidem. p. 997.

"Artículo 2o. La República turca es un Estado de derecho, nacional, democrático, laico y social, que se apoya en los derechos del hombre".

"Artículo 4o. La soberanía pertenece sin condiciones ni reservas a la nación turca".

"La nación ejerce su soberanía por medio de órganos autorizados según los principios instituidos por la Constitución".

"El ejercicio de la soberanía en ningún caso puede ser abandonado a una persona, grupo o clase determinada".

"Ninguna persona u órgano puede ejercer un poder de Estado que no emane de la Constitución".

"Artículo 8o. Las leyes no pueden ser incompatibles con la Constitución".

"Las disposiciones de la Constitución son principios jurídicos de base que comprometen los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, las autoridades administrativas y los individuos".

"Artículo 9o. La disposición de la Constitución especificando que la forma del Estado es la República, es inamovible y no puede proponerse su modificación". (62)

#### UNION SOVIETICA.

La Constitución (Ley Fundamental) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (de 7 de octubre de 1977) establece que:

"Artículo 1o. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es un

Estado socialista de todo el pueblo que expresa la voluntad y los intereses de los obreros, de los campesinos y de los intelectuales, de los trabajadores de todas las naciones y etnias del país."

"Artículo 20. En la U.R.S.S., todo el poder pertenece al pueblo."

"El pueblo ejerce el poder estatal a través de los soviets de Diputados Populares, fundamento político de la U.R.S.S."

"Todos los demás organismos estatales se encuentran bajo el control de los soviets de Diputados Populares y les rinden cuenta de su gestión".

"Artículo 30. La organización y la actividad del Estado soviético se encuentran según el principio del centralismo democrático: electividad de todos los órganos de poder estatal de abajo arriba, deber de rendir cuenta al pueblo de su gestión, y obligatoriedad de las decisiones de los órganos superiores para los inferiores. El centralismo democrático conjuga la dirección única con la iniciativa y la actividad creadora en la base, con la responsabilidad de cada organismo estatal y de cada funcionario por la misión encomendada".

"Artículo 40. El Estado soviético y todos sus órganos actúan sobre la base de la legalidad socialista, aseguran el orden jurídico y la protección de los intereses de la sociedad y de los derechos y libertades de los ciudadanos".

"Las instituciones estatales, las organizaciones sociales y los funcionarios están obligados a observar la Constitución de la U.R.S.S. y las leyes soviéticas".

"Artículo 50. Las cuestiones trascendentales de la vida del Estado se ponen a discusión de todo el pueblo y también se someten a su votación (Referendo).



"Artículo 60. La fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética y el núcleo de su sistema político, de las organizaciones estatales y sociales es el Partido Comunista de la Unión Soviética. El PCUS existe para el pueblo y sirve al pueblo.

"Petrochado con la doctrina marxista-leninista, el Partido Comunista determina la perspectiva general del desarrollo de la sociedad, la línea de la política interior y exterior de la URSS, dirige la gran actividad creadora del pueblo soviético e imprime un carácter sistemático y científicamente fundamentado a su lucha -- por el triunfo del comunismo."

"Todas las organizaciones del partido actúan en el marco de la -- Constitución de la URSS".

"Artículo 70. Los sindicatos, la Unión de Juventudes Comunistas - Leninistas de la URSS, las cooperativas y otras organizaciones sociales participan, a tenor de sus tareas estatutarias, en la administración de los asuntos del Estado y de la sociedad, en la solución de los problemas políticos, económicos y socio-culturales."

"Artículo 80. Las colectividades de trabajadores participan en la discusión y solución de los asuntos del Estado y de la sociedad, en la planificación de la producción y del desarrollo social, en la preparación y colocación del personal, en la discusión de los problemas de la dirección de las empresas e instituciones, del mejoramiento de las condiciones de trabajo y existencia, de la utilización de los recursos destinados al fomento de la producción y también a medidas socio-culturales y estímulo material."

"Las colectividades de trabajadores despliegan la emulación socia-

lista, contribuyen a difundir los métodos avanzados de trabajo y a fortalecer la disciplina laboral; educan a sus miembros en el espíritu de la moral comunista y se preocupan por elevar su grado de conciencia política, su nivel cultural y su cualificación profesional."

"Artículo 90. El desarrollo del sistema político de la sociedad soviética se orienta fundamentalmente a seguir desplegando la democracia socialista: participación cada vez más amplia de los ciudadanos en la administración de los asuntos del Estado y de la sociedad, perfeccionamiento del aparato estatal, elevación de la actividad de las organizaciones sociales, intensificación del control popular, fortalecimiento de la base jurídica de la vida estatal y social y ampliación de la publicidad, tomándose siempre en cuenta la opinión pública." (63) \*

La democracia, ha quedado claro, es una búsqueda incesante de los Estados modernos, pero insistamos, no tratemos de encuadrarla en parámetros políticos subjetivos, que pudiendo ser aplicados satisfactoriamente en ciertos países, resultarían perjudiciales en otros, no lográndose por tanto, el desarrollo social, esto es, el progreso de la comunidad política en sentido integral.

La circunstancia de cada nación debe determinar el camino democrático más apropiado.

---

(63) Constitución - Ley Fundamental - de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Editorial Progreso. Moscú, 1977. pp. 7 a 9.

\* Hemos omitido la Constitución Mexicana debido a que los artículos concernientes (3, 9, 39, 40 y 41) ya fueron citados (véase supra pp. 32, 38, 16, 19 y 39).

CAPITULO VIII

NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE LOS GOBERNANTES CON EL ESTADO.

El Estado, persona jurídica, conoce de los asuntos que le competen mediante las personas físicas que integran el gobierno "y los actos y omisiones de (esas) personas, en la medida en que forman parte del Estado -están adscritas formalmente a él- se atribuyen al propio Estado, le son imputables. En otras palabras, el Estado tiene órganos que lo representan" (64), a estos debemos considerarlos como sus representantes, por medio de los cuales actúa en su unidad y totalidad (véase supra cap. I).

Constituyen al Órgano del Estado un elemento objetivo y otro subjetivo. El primero está compuesto por las facultades que marca la ley -competencia-; mientras que el segundo, llamado titular del Órgano, es la persona que ejerce la competencia otorgada por la ley. Ambos elementos tienen la misma importancia en la composición del Órgano del Estado, ya que no es posible separar uno del otro. El Órgano, separado de su titular, el gobernante, no pasaría de ser un conjunto de disposiciones jurídicas imposibles de aplicar; el gobernante, sin el Órgano, no lo sería, tendría la calidad de persona física, nada más, esto es, no podría representar al Estado, y por lo tanto de comprometerlo con sus decisiones. Por tal motivo, cuando a un individuo se le confiere un cargo gubernamental, es a partir de entonces que sus actos, realizados dentro de su competencia, no tienen el carácter de particulares, sino que son de índole estatal. En el mismo sentido, al momento de concluir

[64] González Uribe, Héctor. Teoría Política. Quinta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. p.366.

su encargo el gobernante, sus actos serán nuevamente los de un particular, no atribuibles, evidentemente, al Estado.

Si bien hemos considerado a los dos elementos del órgano del Estado como inseparables, debemos de hacer una distinción entre ellos. Es imprescindible que una persona física ejerza la competencia otorgada al órgano, no obstante, el titular no se identifica con aquél, y por consiguiente con el Estado. Esta diferencia nos permite comprobar la permanencia y la actividad del Estado, puesto que, los gobernantes o titulares al dejar de serlo, no por ello desaparece el Estado, sino que éste continúa su actuación permanentemente. (65)

---

(65) Cfr. González Uribe, Héctor. op. cit. pp. 366 a 370.

CAPITULO IX

FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO.

"Cuando hablamos de formas de Estado, involucramos a la totalidad de la estructura política del orden social, a la forma total de la entidad denominada Estado." (66), o dicho de otra manera, podemos considerar las "formas de Estado como los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir, la forma que adopta el todo social. Aún cuando los autores no se han puesto de acuerdo y a veces hablen indistintamente de formas de Estado, podemos tipificar - la monarquía y la república". (67)

La palabra gobierno proviene "del latín gubernatio-onis, de gubernare, gobernar. En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc."

"El gobierno como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado" (véase supra caps. I y VIII).

"La forma de gobierno o forma política ha sido definida (por Xifra - - Heras) como "la configuración del ejercicio y organización del poder político según una interpretación ideológica en su estructura social".

(68).

---

(66) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. E-H. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983. p. 293.

(67) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Tercera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979. P.44.

(68) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico... Tomo IV..., op. cit. p. 292.

Por su parte, Acosta Romero dice al respecto: "En nuestra opinión (la forma de gobierno), sólo hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí. (...) Como puede apreciarse, la forma de Estado se refiere al todo y la forma de gobierno, a una parte de ese todo; o sea, los poderes u órganos del Estado que lo ejercitan". (69)

"Bidart Campos, circumscribe el problema de la forma de gobierno a la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen al gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político" (70).

Conforme a lo expuesto, es necesario para clasificar debidamente a las formas de gobierno, relacionarlas con las formas de Estado de las que forman parte. Así tenemos que la monarquía puede ser absoluta o constitucional, y la república, parlamentaria o presidencialista.

En la monarquía, (del griego mono, único; arkhein, mandar, gobierno de uno). absoluta "el poder supremo se atribuye a un solo individuo que recibe el nombre de rey, monarca o emperador" (71), el cual está ubicado en una posición superior a la constitución (si la hay), siendo el único titular de la soberanía.

---

(69) Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 44.

(70) Instituto de Investigaciones jurídicas. Diccionario Jurídico... Tomo IV..., op. cit. p. 292.

(71) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VI. L-O. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. p. 204.



"Se llamaba absoluto a un monarca cuando se sostenía que estaba "absuelto" de todas las leyes humanas. Su placer era la ley suprema en su reino. En cuanto a la ley divina, sólo el monarca gobernante "por la gracia de Dios" estaba capacitado para interpretar su significado. Existía una monarquía absoluta cuando un monarca ya había obligado a sus nobles a obedecerlo pero todavía no se veía forzado a compartir el poder con la clase media o las masas populares. La monarquía absoluta sobrevivió hasta el siglo XVII en Inglaterra, hasta el siglo XIX en el resto de Europa Occidental y hasta 1917 en Rusia. Al iniciarse el decenio de 1970, todavía en Arabia y Etiopía" (72) (véase cap. IV)

En el caso de la monarquía constitucional, también encabezada por un rey, éste "se encuentra sujeto a las disposiciones constitucionales; está bajo la ley y además de él existen otros órganos que ejercen la soberanía". (73)

En ambas clases de monarquía, el rey accede al poder ya sea por derecho de nacimiento, de acuerdo con las normas de sucesión hereditaria, establecida en relación con los miembros de una determinada dinastía (monarquía hereditaria) o por votación, elegido entre los miembros de la realeza o nobleza por los Grandes Electores (monarquía electiva), y generalmente permanece en el trono de manera vitalicia.

---

(72) Deutsch, Karl. W. Política y Gobierno. Traducción de E. L. Suárez. Primera edición en español. Sección de obras de política y derecho. Fondo de Cultura Económica. México, 1976. p. 94.

(73) Porrúa Pérez, Francisco. op. cit. p. 460.

En la monarquía constitucional, también llamada parlamentaria (por la preeminencia del poder legislativo), el ejercicio real de la soberanía recae en los ministros designados por el Parlamento, y son responsables ante el mismo, teniendo éste por lo tanto, la dirección política del Estado. El rey ejerce nominalmente la soberanía, representando sólo la unidad estatal.

La palabra república (res pública, cosa pública), se refiere:

"a) lo relativo al *populus romanus* o a los derechos e intereses del pueblo romano. (véase supra cap. III)

"b) lo relativo al Estado o a la función pública". (74)

Dicho término "ha tenido a través de los tiempos las connotaciones más disímolas, desde la muy general que engendró en Roma su etimología - ("cosa pública") hasta la particular y más concreta que le dió Maquiavelo, al oponer conceptualmente la república a la monarquía. Consideramos que en este último sentido emplea el vocablo nuestra Constitución". (75)

En la forma de Estado republicana (y su correspondiente forma de gobierno presidencialista o parlamentaria) "la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. Es importante observar que mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del -

(74) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Rep-Z. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México: México, 1984. p. 26.

(75) Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Decimosexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. p. 87.

designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad del jefe del Estado".

"Es precisa y únicamente en el jefe del Estado ("presidente" en la república; "rey", "emperador", en la monarquía) donde ocurren las notas características de la república o de la monarquía. En los titulares de los demás poderes puede haber en ciertos casos origen hereditario (por ejemplo, en el Senado o Cámara Alta en algunos países) o bien duración vitalicia en el cargo (por ejemplo, entre nosotros, -antiguamente- los ministros de la Suprema Corte), sin que por ello se menoscabe la calidad de republicano de que inviste al régimen el sólo hecho de la renovación periódica, mediante consulta al pueblo, del jefe del Estado".

"La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección inter venga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del Estado. Sin embargo, la monarquía es compatible con la democracia y con el régimen constitucional (monarquías constitucionales o parlamentarias), como acontece en las modernas monarquías europeas, donde los titulares efectivos del gobierno emanan de la designación popular y cuyas facultades, por otra parte, están constitucionalmente limitadas, al igual que las del monarca. De aquí que monarquía y absolutismo, conceptos afines en otro tiempo, hayan dejado de serlo desde que, a partir del siglo pasado, los reyes hubieron de aceptar, como otorgadas o como recibidas, las --

Cartas Constitucionales. Con todo, las monarquías van desapareciendo del escenario contemporáneo. Supervivencia histórica en los países - de vieja tradición dinástica, allí mismo son desplazadas por la república, que es de mejor esencia democrática". (76)

La república parlamentaria tiene las siguientes características:

- "a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo)".
- "b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria".
- "c) El poder ejecutivo es doble; existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y al gobierno mismo".
- "d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro".
- "e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria".
- "f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión -- del parlamento".
- "g) Existe entre parlamento y gobierno, un mutuo control. El -

---

(76) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional...op. cit. pp. 87 y 88.

parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u -- otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decida quién posea la razón: si el parlamento o el gobierno".

"Las características (de la república presidencialista) son las siguientes:

- "a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno".
- "b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste".
- "c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado."
- "d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso".
- "e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser -- miembros del congreso".
- "f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso".

"g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura".

"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 (una república es presidencial o parlamentaria), o si es predominantemente presidencial con matices de (parlamentaria) o viceversa. En principio, en (una república presidencial) la separación de poderes debe ser más clara, difusa y profunda, ya que se trata de realizar un deslinde tajante entre los poderes ejecutivo y legislativo, y de que los miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del otro". (77)

---

(77) Carpizo, Jorge. op. cit. pp. 13 a 15.

SEGUNDA PARTE

SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

**CAPITULO X**



PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO.

1. INTRODUCCION Y CAUSAS.

Es un hecho indiscutible a nivel mundial, que la figura política del poder ejecutivo se ha agigantado de tal manera, que predomina sobre los poderes legislativo y judicial; siendo tal su fuerza, - que tiene casi a su disposición los mecanismos de decisión política estatal, sin que para ello prive una situación dictatorial, -- autocrática o totalitaria en caso extremo. Lo anterior es válido tanto en los países de la órbita socialista, del llamado -indebidamente- tercer mundo o en vías de desarrollo, como para los capitalistas, esto quiere decir también, que las facultades de decisión que se han ido concentrando en el poder ejecutivo, se presentan en las monarquías como en las repúblicas, sean parlamentarias o presidencialistas.

Un poder ejecutivo dotado de gran fuerza provoca una reacción popular adversa, por lo demás justificada, aunque atenuándose dicho malestar, si se tiene la seguridad que actúa dentro de la Constitución, dependiendo por lo tanto el ejecutivo del mandato de la ciudadanía que lo eligió, y siendo además responsable jurídica y políticamente de sus actos.

En este orden de ideas, Hamilton opina que "un ejecutivo débil -- significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un -

gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno. Dando por supuesto, por con siguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar qué ingre- dientes constituyen esa energía, hasta qué grado es factible combi- narlos con esos otros elementos que aseguran el mantenimiento del - gobierno republicano y en qué medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la convención. Los ingredientes que dan por resultado la energía del ejecutivo son: primero, la unidad, segundo la permanencia, tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimien- to; cuarto, poderes suficientes. Los ingredientes que nos propor-- cionan seguridad en un sentido republicano son: primero la dependen- cia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria". (78)

Por lo que toca al robustecimiento del poder ejecutivo "Antonio Ca- rro Martínez asienta que (...) se debe principalmente a tres funcio- nes:

- a) el poder total de la fuerza militar en manos del ejecuti- vo, como consecuencia de las dos guerras mundiales,
- b) la diplomática y
- c) la planificación y, como corolario, la concentración del poder económico".

"Para Héctor Fix-Zamudio, los elementos que fortalecen la suprema- cía del ejecutivo son:

(78) Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John. El Federalista. Fondo de Cultura Económica. México, 1957. pp. 297 y 298.

- a) los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, y
- b) los factores sociopolíticos 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".

"Joseph La Palombara indica que la concentración de poderes en el ejecutivo se debe principalmente a:

- a) las emergencias nacionales;
- b) los poderes de emergencia que las constituciones - depositan en el ejecutivo;
- c) las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre el ejecutivo y - el legislativo;
- d) El creciente número y la complejidad de la política y de los problemas del gobierno;
- e) el aumento de la intervención gubernamental;
- f) la inclinación ideológica a un concepto de ejecutivo fuerte y centralizado; y
- g) el arraigado impulso humano para otorgarle liderazgo a una sola persona".

"Ahora bien, las causas del fortalecimiento del poder ejecutivo - son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, p<sub>2</sub>

lítica, social, cultural; sin embargo, encontramos factores que han influido en casi todos los países en el fenómeno contemporáneo de un poder ejecutivo predominante: los problemas económicos, sociales y de planeación; los problemas de defensa y militares; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas, y el control de la opinión pública a través de los medios masivos de información".

"El predominio del poder ejecutivo se refleja hasta en la colocación que se le da en las constituciones: ha sido tradicional que los artículos que se refieren al poder legislativo, como el primero de los poderes, como el representante de la soberanía popular, antecedan a aquellos que estructuran al ejecutivo. Empero hasta esto se está modificando. En Francia, el país forjador de la idea de soberanía y de las asambleas populares, en su constitución de 1958, después del título sobre "La soberanía" se norma lo relacionado con el poder ejecutivo y posteriormente se regula al poder legislativo". (79).

## 2. EN AMERICA LATINA.

Los Estados latinoamericanos, que iniciaron sus respectivas independencias de las metrópolis europeas a partir de la primera parte del siglo XIX, tendieron a organizar constitucionalmente sus poder-

---

(79) Carpizo, Jorge. op. cit. pp. 20 a 23.

rus ejecutivos de una manera similar a los Estados Unidos, estableciendo repúblicas presidencialistas.

Mientras que en los Estados Unidos el poder ejecutivo se mantuvo en relativo equilibrio con respecto a los poderes judicial y legislativo, en América Latina el régimen presidencial se caracterizó por una superioridad indiscutible, debido a causas históricas, sociológicas, económicas, y en el terreno político, a la influencia del cacicazgo y del caudillismo.

Las causas que motivaron en América Latina el predominio del poder ejecutivo son de importancia fundamental para analizar correctamente el desarrollo de la presidencia en comparación con los Estados Unidos. De otra manera nuestro juicio sería enexacto.

Justo es reconocer que la institución presidencial funciona bien en Estados Unidos, entendiéndose por esto, que guarda su lugar dentro del Sistema Constitucional norteamericano en relación con el Congreso y la Corte Suprema de Justicia, pero también hay que ubicarlo con respecto al bipartidismo -no constitucional, pero aceptado consuetudinariamente- y al federalismo; y a la vez es forzoso encuadrarlo dentro de elementos de hecho, como son la gran riqueza material, el desarrollo de la vida cívico-política y su corolario, la influencia de la opinión pública.

Pretender que en América Latina el presidencialismo funcione a la

manera antes dicha es imposible, por lo que es de suponer que debemos juzgarlo conforme al entorno que le corresponde, o sea un esquema de subdesarrollo generalizado que por lo regular obliga de alguna forma al presidente a contar con las facultades requeridas en un país de esas características, y a la par intentar imponerle limitaciones para evitar que actúe arbitrariamente y de esta manera respete las libertades sociales e individuales. Es de tal envergadura el problema, que se ha probado no tanto contener al presidente equilibrando su poder frente al legislativo, sino más bien ponerle limitaciones en el tiempo.

Aunque el presidencialismo se generalizó como forma de gobierno en América Latina, perdurando dicha costumbre político-jurídica hasta nuestros días, se han dado casos aislados de otras formas de organización política, de manera excepcional, pudiéndose citar al "régimen imperial brasileño vigente entre 1823 y 1889, las soluciones de tipo parlamentario o semiparlamentario, como los casos del Uruguay en las constituciones de 1934, 1942, 1952 y 1966; de Chile entre 1892 y 1925 y del Brasil en 1963 al reformarse la Carta de 1946, y algunos otros, o el ejemplo, tan curioso en el panorama constitucional latinoamericano del ejecutivo colegiado uruguayo, vigente entre 1919 y 1933 y entre 1952 y 1966". (80)

### 3. EN MEXICO.

En el sistema político de nuestro país, la Presidencia de la Repú-

(80) Instituto de Investigaciones Jurídicas. El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica. UNAM, México, 1977. p. 13.

blica ocupa la posición predominante, debiéndose ello a causas di  
versas, siendo las más importantes, de acuerdo a Moreno Sánchez:  
 "Un Instituto político como Único partido, un Presidente de la Rep  
ública como jefe supremo del partido y del gobierno (que) han sid  
o las formas acabadas de la centralización político-administrativ  
va que presenta nuestro desarrollo. El Presidente no sólo design  
na 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 munic  
ipales. A esta fuerza, constituida por funcionarios gubernamental  
es, se fue uniendo posteriormente la de los dirigentes de los org  
anismos descentralizados y de las empresas de participación estat  
al. Todo ese impresionante volumen de funcionarios y empleados,  
 depende del Presidente de la República; él los designa y los reu  
mueve, les ordena y les determina los medios económicos para su -  
 acción". (81)

González Cosío atribuya el gran poder presidencial a:

- 1.- La estructura del partido oficial, del que el -  
 presidente de la república es jefe indiscutible;
- 2.- El debilitamiento de los caciques locales y reg  
ionales;
- 3.- La unidad burocrática de las centrales campesi  
nas y obreras;

---

(81) Moreno Sánchez, Manuel. Crisis política de México. Editorial  
 Extemporáneos. México, 1970. pp. 42 y 43.

- 4.- El debilitamiento del ejército como instrumento - político de sus jefes;
- 5.- La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales;
- 6.- El aumento de medios y vías de comunicación;
- 7.- El crecimiento hipertrófico de la capital". (82)

Según De la Madrid Hurtado, "la institución de un ejecutivo fuerte es una respuesta al desorden social y a las agresiones imperialistas que sufrimos durante el siglo XIX. Pasó más en el legislador - la memoria de nuestras luchas intestinas y conflictos internacionales que los excesos del porfirismo. La tradición política exige tener un presidente con amplias facultades para que pueda sobreponerse a los intereses de los partidos, las facciones y grupos de presión, pero sus facultades están limitadas por un régimen de derecho, por la distribución de competencias con los otros poderes federales y por la fuerza creciente de la opinión pública que se levanta frente a la arbitrariedad o al ejercicio abusivo del poder". (83)

El mismo autor señala como "un fenómeno importantísimo para comprender la realidad del Sistema político mexicano y el papel de la Presidencia de la República a la organización del Partido (Nacional Revolucionario) en 1929". (84) El CUNL ha dominado la vida política --

- (82) González Cosío, Arturo. Notas para un estudio sobre el Estado mexicano, en México: cuatro ensayos de sociología política. - Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1972. p. 139.
- (83) Madrid Hurtado, Miguel de la. Cien tesis sobre México. Edición de la Secretaría de Información y Propaganda. Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. México, 1982. p. 42.
- (84) Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de derecho constitucional. op. cit. p. 249.



del país, no habiendo perdido una sola elección presidencial, de gobernador estatal, ni senatorial (salvo una de las dos senadurías correspondientes al Estado de Oaxaca, en 1975) y cambiando de nombre en dos ocasiones, a Partido de la Revolución Mexicana en 1933, y el que actualmente ostenta, Partido Revolucionario Institucional en 1946, sufriendo a la vez algunos ajustes de estructura y estilo, no así, sus directrices ideológicas básicas, que el partido sostiene que son de la Revolución Mexicana de 1910. "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 contraleras-camposinas, obreras y populares, o de clase media-más importantes del país. Habitualmente, los altos funcionarios de las administraciones federal y locales; los dirigentes de los organismos descentralizados y demás instituciones paraestatales, así como los funcionarios judiciales, militan también en dicho partido político."

"De esta manera el Presidente de la República es constitucionalmente

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

(85) .

---

(85) Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de derecho constitucional. op. cit. p. 249 y 250.

**CAPITULO XI**

PUREZA DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.

A nuestro sistema lo podemos calificar de presidencialista puro, ya que no presenta elemento alguno de parlamentarismo. Se presentan algunas dudas al respecto debido a ciertos artículos de la Constitución federal, que bien analizados confirman la pureza del sistema mexicano, Los artículos de supuesto matiz parlamentario son los siguientes:

1. REFRENDO.

Artículo 92: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes - del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Este requisito de participación de los servidores públicos antes - mencionado "es lo que se conoce, constitucionalmente como refrendo, cuyo origen se encuentra en el parlamentarismo inglés". (86)

Según Rabasa y Caballero, "el refrendo solidariza al secretario con los actos del primer magistrado de la nación y la falta del mismo - permite a los particulares no obedecerlos" (87). No hay discusión en cuanto a lo segundo, mientras que hablar de solidaridad implica de alguna forma, corresponsabilidad del secretario con el presiden - te por lo refrendado, lo cual es del todo inexacto. El presidente es el único responsable del poder ejecutivo, siendo entonces el refrendo "una simple certificación" (88). Considerar que un secretario

---

(86) Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Segunda edición. Editorial Pax-México. México, 1973. p. 374.

(87) Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. op. cit. p. 179.

(88) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico...Tomo VII... op. cit. p. 384.

de Estado se negaría a firmar es algo factible pero difícil de presentarse en la práctica de la política mexicana, por dos motivos:

- 1) Debido a la atribución presidencial de nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, implicaría su dimisión.
- 2) Porque lo más seguro es que "cavaría su tumba política".

Hay quienes se oponen rotundamente a la permanencia en la Constitución federal del referendo, como es el caso de Jorge Carpizo que -- considera que "la práctica de que los secretarios de Estado refrenden el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer" (89).

## 2. INFORME DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

Artículo 69: "A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso -- asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país". El informe anual que rinde el Presidente no está sujeto a voto de censura o de aprobación por parte del Congreso, siendo como su nombre lo indica, únicamente un informe, una relación que no trasciende del recinto legislativo.

## 3. INFORMES DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO.

Artículo 93: "Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los De--

(89) Carpizo, Jorge. op. cit. p. 36.

partamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, -- del estado que guarden sus respectivos ramos".

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

La obligación de los servidores públicos mencionados en el primer párrafo debe ser interpretada en conexión con la -- que tiene el Presidente de presentar un informe anual a -- las Cámaras reunidas en Congreso General.

Ello es debido a que si los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos son colaboradores del Presidente de la República, nombrados y removidos por éste -- cuando lo considera necesario, de manera discrecional, "se ría una incongruencia que cada secretario de Estado, en lo particular y por separado, informara a las Cámaras sobre el estado de su respectiva cartera, sin la ingerencia o participación del Presidente de la República, el que además como se ha visto, tiene la obligación de rendir un informe -- anual al Congreso sobre toda la administración pública, que precisamente abarca los ramos de todas las Secretarías de

Estado y Departamentos Administrativos".

"En razón de lo anterior, es que los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento administrativo cumplen con la referida obligación presentando al Presidente de la República, en forma de memoria, un informe sobre la situación de su dependencia, memoria que el ejecutivo sintetiza al presentar al Congreso su informe anual de gobierno". (90)

Con relación a los informes de los servidores públicos - que prescribe el segundo párrafo del Artículo 93, los podemos considerar de carácter meramente técnico, no teniendo facultades las Cámaras de rechazarlos parcial o totalmente, por lo que debemos encuadrarlos más bien dentro -- del principio de colaboración de poderes.

La comparecencia de miembros de la administración pública federal, centralizada y paraestatal ante las Cámaras no es un matiz parlamentario, porque el presidente "es políticamente independiente ante el Congreso de la Unión; esto es, no tiene que sujetarse a su opinión para imprimir a su gobierno las directrices que juzgue convenientes" -- (91) y los Secretarios de Estado, de manera similar "no son políticamente responsables ante el Congreso, sino só-

(90) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico - Mexicano. Tomo V. I-J. Primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. p. 102.

(91) Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. op. cit. p. 243.

lo ante el Presidente de la República". (92)

4. SUSPENSION DE GARANTIAS.

El artículo 29, que se refiere a la suspensión de las garantías individuales y a las facultades extraordinarias otorgadas al poder ejecutivo para legislar, mencionaba hasta el 20 de abril de 1961 al "Consejo de Ministros", algo erróneo ya que México no tiene un sistema parlamentario; y aún suponiendo que la suspensión que solicita el Presidente de acuerdo con su gabinete ante el Congreso es clara muestra de un matiz parlamentario, la realidad jurídica-política -- nos demuestra una vez más nuestro presidencialismo, al no ser el antiguamente llamado "Consejo de Ministros" o gabinete presidencial -- responsable ante el Congreso de la actitud que adopte, y no hay que pasar por alto que los servidores públicos mencionados en el artículo 29 de la Constitución federal que se nieguen a aprobar tal solicitud presidencial, serán removidos de sus puestos. (véase supra -- pp. 23 y 24).

5. TERMINO DE SESIONES.

El artículo 66, en su párrafo segundo establece que: "si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término antes de la fecha indicada \* , resolverá el Presidente de la República".

Hay quienes son de la opinión que la prerrogativa presidencial -- enunciada es equivalente a una disolución del Congreso, de igual

(92) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico... Tomo V... op. cit. p. 102.

\* 31 de diciembre.



manera que en un sistema parlamentario el primer ministro puede disolver el parlamento. Tal apreciación no es acertada, ya que el Presidente, en el sistema mexicano, sólo resolverá sobre una fecha, dentro de un lapso fijado por la Constitución federal, - para terminar un período de sesiones. En el segundo caso, disolver el parlamento significa que la composición de ese cuerpo legislativo, no es conveniente políticamente para el primer ministro, por lo cual convoca a elecciones, renovándose (o confirmándose) sus integrantes de acuerdo a la voluntad popular.

#### 6. REEMPLAZO PRESIDENCIAL.

En los artículos 84 y 85 se establece la facultad del Congreso para nombrar, en caso de falta absoluta del Presidente, quien - debe reemplazarlo. "Mas esto no significa ninguna obligación para el nombrado, respecto del Congreso, ya que las facultades de que dispone son las mismas que las de un Presidente que ha llegado al poder de acuerdo con el sufragio de la ciudadanía". (93)

---

(93) Moreno, Daniel. op. cit. p. 377.

**CAPITULO XII**

ORIGENES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.

1. PRIMER SISTEMA PRESIDENCIALISTA.

La primera república de corte presidencial se fundó en los Estados Unidos de América, al independizarse de Inglaterra en el siglo -- XVIII, y tiene su fundamento jurídico en la aún vigente constitución de 1787. En ella se establecieron unas relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que no se estilaban en país alguno, puesto que el Presidente se elegía directamente, y no a través del parlamento (Congreso, en Estados Unidos) como era práctica electoral vigente en Europa, ello dió por resultado un nuevo tipo de régimen, el presidencialista o presidencial; por ello los tratadistas consideran a ese sistema como el presidencialismo clásico o puro.

Los constituyentes norteamericanos se basaron en las siguientes fuentes:

- 1) El derecho público de Inglaterra;
- 2) Las constituciones de Nueva York de 1777 y la de Massachusetts de 1780. y
- 3) Los escritos de Locke, Montesquieu y Blackstone. (94)

Ya que el sistema político de los Estados Unidos es estimado correcta-

---

(94) Cfr. Carpizo, Jorge. op. cit. p. 15.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

mento como el presidencialismo por antonomasia, consideramos necesario transcribir los artículos de su Constitución referentes al poder ejecutivo, del texto original que sirvió de inspiración para los constituyentes de algunas naciones, sobre todo de nuestra América, que pretendían instaurar regímenes no parlamentarios de gobierno.

"ARTICULO DOS"

"PRIMERA SECCIÓN".

- "1. Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos. Desempeñará su encargo durante un término de cuatro años y, juntamente con el Vicepresidente designado para el mismo período, será elegido como sigue":
  
- "2. Cada Estado nombrará, del modo que su legislatura disponga, un número de electores igual al total de los senadores y representantes a que el Estado tenga derecho en el Congreso, pero ningún senador ni representante, ni persona que ocupe un empleo honorífico o remunerado de los Estados Unidos podrá ser designado como elector".
  
- "3. El Congreso podrá fijar la época de designación de los electores, así como el día en que deberán emitir sus votos, el cual deberá ser el mismo en todos los Estados Unidos".
  
- "4. Sólo las personas que sean ciudadanos por nacimiento o que hayan sido ciudadanos de los Estados Unidos al tiempo de adoptarse es-

ta Constitución, serán elegibles para el cargo de Presidente; tampoco será elegible una persona que no haya cumplido 35 años de edad y que no haya residido 14 años en los Estados Unidos".

- "5. En caso de que el Presidente sea separado de su puesto, de que muera, renuncie o se incapacite para dar cumplimiento a los poderes y deberes del referido cargo, éste pasará al Vicepresidente y el Congreso podrá prever por medio de una ley el caso de separación, muerte, renuncia o incapacidad, tanto del Presidente como al Vicepresidente, y declarar qué funcionario fungirá como Presidente en el caso que se supone. Este funcionario -- hará las veces de Presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un Presidente".
- "6. El Presidente recibirá una remuneración por sus servicios, en las épocas que se determinarán, la cual no podrá ser aumentada ni disminuída durante el período para el cual haya sido designado y no podrá recibir durante ese tiempo ningún otro emolumento de parte de los Estados Unidos o de cualquiera de éstos".
- "7. Antes de entrar a desempeñar su cargo prestará el siguiente -- juramento o protesta: "Juro (o protesto) solemnemente que desempeñaré legalmente el cargo de Presidente de los Estados Unidos y que sostendré, protegeré y defenderé la Constitución de los Estados Unidos, empleando en ello el máximo de mis facultades".

"SEGUNDA SECCION".

- "1. El Presidente será comandante en jefe del ejército y la marina -- de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados -- cuando se la llame al servicio activo de los Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal -- de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos -- contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales".
- "2. Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes, y propondrá y, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a -- cuya designación no provea este documento en otra forma y que -- hayan sido establecidos por la ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente solo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos".
- "3. El Presidente tendrá el derecho de cubrir todas las vacantes que ocurran durante el receso del Senado, extendiendo nombramientos provisionales que terminarán al final del siguiente período de -- sesiones".

"TERCERA SECCION".

"Periódicamente deberá proporcionar al Congreso informes sobre el estado de la Unión, recomendando a su consideración las medidas que estime necesarias y oportunas; en ocasiones de carácter extraordinario podrá convocar a ambas cámaras o a cualquiera de ellas, y en el supuesto de que discrepen en cuanto a la fecha en que deban entrar en receso, podrá suspender sus sesiones, fijándoles para que las reanuden la fecha que considere conveniente; recibirá a los embajadores y otros ministros públicos; cuidará de que las leyes se ejecuten puntualmente y extenderá los despachos de todos los funcionarios de los Estados Unidos".

"CUARTA SECCION".

"El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos, serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves". (95)

2. ANTECEDENTES Y FUENTES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.

El sistema presidencial mexicano fue creado en 1824, sin antecedentes políticos en el país o en la antigua metrópoli, que eran gobernados por regímenes monárquicos; por lo tanto se le puede llamar a tal solución política, como un experimento gubernativo. De entonces a la

(95) La Declaración de Independencia. La Constitución de los Estados Unidos....op. cit. pp. 17 a 21.

cha, salvo el período del imperio de Maximiliano, México ha sido gobernado por presidentes, lo que hace suponer que fue aceptado popularmente, aunque ha requerido de reformas y modificaciones a través de nuestras constituciones, que junto con la costumbre, ha permitido que se cree un presidencialismo con características acordes a las circunstancias nacionales.

El primer sistema presidencial mexicano tiene sus orígenes en:

- 1) La Constitución de los Estados Unidos de América, de 1787, y
- 2) La Constitución política de la monarquía española (Constitución de Cádiz) de 1812.

Por lo que respecta al poder ejecutivo establecido en la constitución de 1917, sus fuentes principales se encuentran en:

- 1) La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, y
- 2) La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Para una apreciación de la influencia de las fuentes nombradas en la configuración del presidencialismo mexicano, reseñaremos algunos aspectos principales de los artículos referentes al poder ejecutivo de cada una de ellas, a excepción de la Constitución de los Estados Unidos, citada anteriormente.



La Constitución de Cádiz de 1812, estableció en su artículo 15 que "la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey" (96) y - en el artículo 16, que "la potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey" . (97)

"En el proceso de formación legislativa el monarca tenía análoga ingerencia a la que en los regímenes republicanos corresponde al Presidente y la cual se traduce primordialmente en el derecho de vetar las leyes que apruebe la asamblea legislativa y en la facultad de presentar iniciativas legales". (98)

Al respecto prescribía la constitución española:

- "Art. 142. El Rey tiene la sanción de las leyes".
- "Art. 143. Da el Rey la sanción por esta fórmula, firmada de su mano: "Publíquese como ley".
- "Art. 144. Niega el Rey la sanción por esta fórmula, -- igualmente firmada de su mano: "Vuelva a las Cortes", acompañando al mismo tiempo una exposición de las razones que ha tenido para negarla". (99)

---

(96) Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales...* op. cit. p. 62.

(97) *Ibidem.* p. 62.

(98) Burgos, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. Tercera edición. Editorial Porrúa, México. 1979. p. 666.

(99) Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales...* op. cit. p. 77.

Para el debido conocimiento y cumplimiento de las disposiciones legales, la Constitución ordenaba en su artículo 154 que: "publicada la ley en las Cortes, se dará de ello aviso al Rey, para que se proceda inmediatamente a su promulgación solemne". (100)

En el título IV que trataba sobre la persona "del Rey", en el artículo 170 se establecía, en consonancia con el artículo 16, que "la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey". (101)

El artículo 171 enumeraba, "además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, (...) le corresponden como principales las facultades siguientes":

"Primera: Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes".

"Octava: Mandar los ejércitos y armadas, y nombrar los generales".

"Décima: Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar los embajadores, ministros y cónsules".

"Décimatercia: Indultar a los delinquentes, con arreglo a las leyes".

"Décimacuarta: Hacer a las Cortes las propuestas de Leyes o de reformas".

(100) Ibidem. p. 78.

(101) Ibidem. p. 80.

mas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita".

"Décimasexta: Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho". (102)

Entre otras restricciones que limitaban la autoridad del Rey, se encontraba en el artículo 172, fracción segunda, la que prescribía que "no puede el Rey ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes". (103)

El Rey estaba obligado en su advenimiento al trono, y si fuera menor, cuando entrara a gobernar el reino, a prestar juramento ante las Cortes, en la forma que le exigía el artículo 173.

"La administración pública del Estado se encomendó (...) a diversos secretarios del despacho (Art. 222), (...) (quienes) tenían la atribución de refrendar las Órdenes del rey, sin cuyo requisito no debían ser obedecidas (Art. 225)".(104)

En la misma materia de administración pública el artículo 224 establecía que "por un reglamento particular aprobado por las Cortes se señalarán a cada secretaría los negocios que deban pertenecerle". (105)

La Constitución federal de 1824 en el artículo 52 facultó al Presiden

(102) Ibidem pp. 80 y 81.

(103) Ibidem p. 81.

(104) Burgoa, Ignacio. op. cit. p. 666.

(105) Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales... op. cit. p. 87.

te de la República para iniciar leyes o decretos.

El artículo 68, prescribía que el Presidente de la Federación asistiera a la apertura de sesiones del Congreso General, que tenía lugar el 1o. de enero de todos los años, (Art. 67) y en ese acto pronunciara un discurso, siendo éste contestado, en términos generales, por quien presidiera el Congreso.

El artículo 74 depositó "el supremo poder ejecutivo de la Federación en un solo individuo, (denominado) Presidente de los Estados Unidos - Mexicanos" (106) y el artículo 76 exigía que fuera ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, y residente en el país" (107)

El Presidente de la República antes de entrar en funciones tenía la obligación de jurar ante las Cámaras de diputados y senadores reunidos, bajo la fórmula establecida en el artículo 101.

El artículo 110 otorgaba, entre otras, las siguientes atribuciones:

- "I. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del congreso general";
- "II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales".
- "IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despa-

- cho";
- "X. Disponer de la fuerza armada permanente demar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defen-  
sa exterior de la Federación";
- "XII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexica-  
nos, previo decreto del congreso general";
- "XIV. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar trata-  
dos de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutrali-  
dad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para pres-  
tar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá  
proceder la aprobación del congreso general". (108)

El Presidente de la República estaba impedido de ausentarse del terri-  
torio nacional, a menos que lo autorizara el congreso (Art. 112-V).

El artículo 117 prescribía que "para el despacho de los negocios de go-  
bierno de la República, habrá el número de secretarios que establezca-  
el Congreso General por una ley". (109)

El refrando secretarial es instituido en el artículo 118 de la siguien-  
te manera: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente,  
deberán ir firmados por el secretario de despacho del ramo a que el --  
asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán --  
obedecidos". (110)

---

(108) Ibidem, pp. 182 y 183.

(109) Ibidem, p. 186.

(110) Ibidem, p. 186.

El artículo 120 ordenaba que "los secretarios del despacho (dieran) - a cada Cámara luego que estuvieran abiertas sus sesiones anuales, - - cuenta del estado de su respectivo ramo". (111)

La Constitución Federal de 1857, en el artículo 63, establecía la - - obligación del Presidente de la Unión de asistir a la apertura de sesiones del congreso (16 de septiembre de cada año -artículo 62- ), y de pronunciar un discurso en el que manifestara el estado que guardaba el país, el cual debía ser contestado por el presidente del Congreso - en términos generales.

La facultad de iniciar leyes al Presidente de la Unión le fue conferi da por la fracción primera del artículo 65.

El ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión se depositó de - acuerdo al artículo 75 "en un solo individuo que se (denominó) "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". (112)

Los requisitos para ser Presidente, de conformidad con el artículo 77 eran:

"Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección". (113)

---

(111) Ibidem. p. 186.

(112) Ibidem. p. 620.

(113) Ibidem. p. 620.

Según el artículo 78, el Presidente entraba a ejercer sus funciones el primero de diciembre, y duraba en su encargo cuatro años, siendo reformado esto último en 1904 ampliándose dicho período a seis años.

El Presidente al tomar posesión de su encargo juraba ante el congreso, y en su receso, ante la diputación permanente conforme lo exigía el artículo 83.

De las facultades y obligaciones del Presidente, que enunciaba el artículo 85, citaremos las siguientes:

- "I. Promulgar y ejecutar las leyes que (expida) el Congreso - de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su (exacta) observancia";
- "II. 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 estén determinados de otro modo en la Constitución o - en las leyes";
- "III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos, - de la diputación permanente";
- "IV. Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de Hacienda";

- "VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra - para la seguridad interior y defensa (exterior) de la Federación";
- "VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión";
- "X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias (extranjeras), sometidos a la ratificación del Congreso Federal";
- "XII. Convocar al Congreso a sesiones (extraordinarias), cuando lo acuerde la diputación permanente";
- "XIII. Facilitar al poder judicial los (auxilios) que necesite - para el ejercicio (expedito) de sus funciones";
- "XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación";
- "XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales"; (114)
- "XVI. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de industria". (adición al artículo 85 por la reforma de 1882). (115)

El artículo 86 establecía que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría". (116)

(114) Ibidem. pp. 621 y 622.

(115) Ibidem. p. 705.

(116) Ibidem. p. 622.



En el artículo 88 se especifica que "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el Secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos". (117)

El artículo 89 ordenaba a "los secretarios del despacho, luego que (estuvieran) abiertas las sesiones del primer periodo, (dieran) cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos". (118)

---

(117) Ibidem. p. 622.

(118) Ibidem. p. 622.

CAPITULO XIII

ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO.

1. EL EJECUTIVO UNIPERSONAL.

Según el artículo 80\* "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará - - "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

De esta manera, la constitución federal establece el ejecutivo -- unipersonal, es decir "que reside en una sola persona a diferencia del ejecutivo plural que reside en varias. Esto último no tiene sino escasa aceptación en las organizaciones políticas, pues - de las constituciones modernas solamente la de Suiza merece mencionarse entre las que lo admiten y de las nuestras únicamente la de Apatzingán (que no tuvo vigencia real) lo estableció" (119), - encargando el poder ejecutivo a tres personas. Aunque debemos señalar, que fuera del marco constitucional, en nuestro país se ha confiado el ejecutivo a cuerpos colegiados. José Iturrriaga, señala la las ocasiones en que así ha sucedido:

- 1) La "junta provisional gubernativa" proveniente de los Tratados de Iguala y Córdoba, que se formó con 38 personas;
- 2) La "regencia del imperio" compuesta por 5 personas;
- 3) El triunvirato que se integró cuando abdicó Iturbide;

---

\* Cuando citemos un artículo (o artículos) sin mencionar a qué ordenamiento jurídico pertenece, nos estaremos refiriendo invariablemente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (119) Tena Ramírez Felipe. Derecho constitucional...op.cit.p.439.

- 4) El triunvirato que gobernó a finales del año de 1829;
- 5) El triunvirato creado en septiembre de 1847, formado a raíz de la salida de Santa Anna de la Ciudad de México, al acercarse a la capital las tropas norteamericanas de invasión;
- 6) La "junta suprema de gobierno" que asumió los poderes durante tres días a la entrada de las tropas francesas a la capital del país y
- 7) La junta anterior que designó la "regencia del imperio" - que dirigió el gobierno cerca de un año. (120)

La práctica generalizada de un ejecutivo unipersonal se debe sobre todo a la necesidad de la aplicación de las normas generales de una manera rápida y lo más eficiente posible para la solución de problemas que se le presentan a la administración pública, lo que sería muy difícil de lograr con un ejecutivo colegiado, en el que la toma de decisiones jurídico-políticas se vería dificultado por la discrepancia de opiniones.

Ignacio Burgoa sostiene que "los "poderes" estatales no deben identificarse con el órgano u órganos que los desempeñan y que la distinción entre ambos la consigna con toda nitidez la constitución de 1917, ya que según lo dispone, el artículo 80, el "poder ejecutivo federal", como función administrativa del Estado mexicano, -

(120) Cfr. Iturriaga, José. Los presidentes y las elecciones en México, en la Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. Año IV, Números 11 y 12. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1958. p. 12.

lo "deposita", es decir lo encomienda o confía a una sola persona. Por lo tanto, el poder ejecutivo federal no es el Presidente de la República ni éste es su "Jefe" como indebidamente suele llamársele, sino su único depositario y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados "secretarios del despacho" que tienen asignada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la administración pública. La unipersonalidad del Ejecutivo (que Duverger denomina "ejecutivo democrático") radica, pues, en que esta función pública sólo se encomienda a un individuo, que es el Presidente, y no a varios, como serían tales secretarios, ya que, en puridad constitucional, éstos no son "depositarios" de la misma. La consideración contraria, o sea, la idea de que los secretarios tuviesen este carácter, implicaría no sólo el desconocimiento del sistema presidencial unipersonal que proclama la Constitución, sino la inadmisibile suposición de que el "poder ejecutivo" fuese divisible según las ramas competenciales de los citados secretarios". (121)

## 2. ELECCION DIRECTA.

El artículo 81 dispone que: "la elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral".

Correlativamente al artículo 81, el código federal electoral en el artículo 18, prescribe que "la elección del Presidente (...) será directa por el principio de mayoría relativa en toda la República

---

(121) Burgoa, Ignacio, op. cit. p. 677.

ca", teniendo el voto ciudadano el carácter de "universal, libre, secreto y directo" (Art. 4 del mismo código).

En el sistema de elección directa, no hay intermediarios entre -- los electores y los candidatos contendientes, lo que permite que resulte electo quien haya logrado obtener la mayoría de los votos que, en forma individual emitieron los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos. (122)

Por lo contrario, en el sistema de elección indirecta se puede -- presentar el caso en el que los electores no designen presidente a un candidato que supere en votos populares a su contrincante, - tal como ha sucedido en los Estados Unidos en dos ocasiones:

- 1) En 1876, Rutherford B. Hayes, postulado por el partido repubblicano, fue elegido presidente, habiendo obtenido 185 votos electorales y 4'035,924 votos populares, a la vez que el otro candidato, Samuel J. Tilden perteneciente al partido demócrata, logró 184 votos electorales y 4'287,670 votos populares;
- 2) En 1888, Benjamín Harrison, miembro del partido republicano - obtuvo la presidencia de los Estados Unidos con una votación de 233 votos electorales y 5'455,269 votos populares, venciendo a Grover Cleveland, del partido demócrata, que consiguió - 168 votos electorales y 5'540,365 votos populares. (123)

(122)Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión. Editorial Trillas. México, 1983.p.73.

(123)Cfr. Cruz O. Oscar René. La sucesión presidencial en los E.E.U.U. Primera edición. Publicaciones Cruz O, S.A.México,1980. p. 29.

Un solo riesgo se corre en el sistema de elección directa, en el caso de presentarse varios candidatos presidenciales y que alguno de ellos resultara triunfador con un reducido porcentaje de votos. Esta situación no se ha presentado aún en México, pero no es descartable, de ahí que convenga una modificación constitucional, -- que prevenga el supuesto mencionado y que provocaría malestar popular, pues un Presidente electo "casi por casualidad" no estaría investido de la suficiente autoridad moral para gobernar. Una solución sería aplicar el sistema de mayoría absoluta, en el que -- únicamente el candidato que logre el 51% de los votos será nombrado presidente; y de no obtenerse dicha mayoría en la primera votación, se realizará una segunda, entre los dos que hayan logrado -- la mayor suma de votos. Tal método es utilizado, por ejemplo, en Francia, que lo lleva a cabo conforme al artículo 7 de su constitución. (124)

### 3. REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE.

El artículo 82 establece qué requisitos debe cumplir quien aspire a la titularidad del poder ejecutivo, los cuales son:

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

Está plenamente justificado exigir la ciudadanía mexicana, ya que

(124) Cfr. La Constitución de Francia. op. cit. p. 6.

de conformidad con la fracción II del artículo 35, únicamente el ciudadano tiene el derecho de "poder ser votado para todos los - cargos de elección popular", asimismo, para ocupar tan importante cargo, es indispensable que tenga pleno goce de sus derechos.

Se exige también que sea mexicano por nacimiento, impidiendo el acceso a la presidencia a los mexicanos por naturalización, ya -- que se supone que un extranjero de origen, puede seguir intereses contrarios al país, lo que esta fracción evita de manera definitiva.

El requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, nos parece, al igual que a Ignacio Burgoa y a Felipe Tena Ramírez, un nacionalismo excesivo y no justificable. Para el primero "la nacionalidad no mexicana de los padres del Presidente (no necesariamente) menoscaba el amor a la patria, el espíritu de servicio, la capacidad, el conocimiento de la problemática del país y otras -- cualidades que debe reunir la persona que ejerza tan importante - cargo público". (125)

Por su parte Tena Ramírez afirma que "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". (126)

---

(125) Burgoa, Ignacio. op. cit. p. 682.

(126) Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional... op. cit. p. 440.



En opinión de Jorge Carpizo "una reforma constitucional para suprimir el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, - sólo debería hacerse si existiera consenso nacional al respecto y únicamente al principio de un sexenio, para que no fuera a existir la más mínima duda de que no se trata de una razón personalista" - (127), o como se estila decir en la jerga o argot político, "con - dedicatoria especial para algún precandidato presidencial".

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

La edad exigida supone en el individuo experiencia y criterio sólido. Se establece una edad mínima, no así una edad máxima.

"III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección". Es imprescindible para aquella persona que - quiera ocupar la presidencia, conocer, lo mejor posible los más delicados e importantes problemas del país, para poder resolverlos (o tratar responsablemente de lograrlo), de alcanzar - la primera magistratura, para lo cual es necesario residir un tiempo considerable en la república, y no sólo un año como lo requiero esta fracción. En los Estados Unidos la residencia - mínima para un candidato presidencial es de catorce años.

(Véase supra p. 80).

"IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto". Este requisito se relaciona con el párrafo IX del artículo 130 que prohíbe votar y ser votados, a los ministros - de los cultos.

- "V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- "VI No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos - de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección".

Ambas fracciones tienen como finalidad impedir que los funcionarios en ellas nombrados abusen de sus puestos, aprovechando de la influencia inherente al cargo, y así pretender, inclinar a su favor la elección presidencial.

- "VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83". Dicho artículo establece el principio de la no reelección, en su parte segunda.

#### 4. NO REELECCION.

El artículo 83 prescribe que "el Presidente entrará a ejercer su - encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. 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".

La parte segunda de este artículo, en consonancia con la fracción VII del artículo 82, crea de manera absoluta, es decir, sin acep-

tar excepciones, el principio de la no reelección presidencial.

5. PROTESTA PRESIDENCIAL.

La primera parte del artículo 83 dispone que el Presidente entrará a ejercer su cargo el 1o. de diciembre, y el artículo 87 le exige que preste ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande".

Este acto de protesta ante el poder legislativo, que suplió al juramento que tenía bases religiosas, utilizado aún durante el período de vigencia de la Constitución de 1857 (128), ha suscitado algunas polémicas en cuanto a su naturaleza, las que pueden resumirse en las siguientes interrogantes: a partir del primer segundo del día primero de diciembre hasta que rinda la protesta el Presidente electo, ¿quién es el depositario del poder ejecutivo? ¿Qué persona estaría facultada para actuar como presidente en caso de presentarse una emergencia? ¿El Presidente electo, mientras no proteste ante el poder legislativo, no es Presidente de la República en funciones? Si por alguna causa, enfermedad - (128) Cfr. Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. op.cit.p.173.

por ejemplo, no se rindiera la protesta, ¿Qué sucedería con el poder ejecutivo?.

En nuestra opinión la solución correcta la da Jorge Carpizo al sostener que "la protesta no constituye el cargo porque con o sin ella, el Presidente está obligado a guardar y hacer guardar la Constitución y además sería poner la protesta por encima de las propias elecciones. La protesta es de carácter formal, aunque importante, porque es la manifestación pública de la subordinación del Presidente al orden jurídico. Desde este punto de vista, y con base en los artículos 83 y 85, el Presidente lo es desde que comienza el día 1o. de diciembre".

"Desde luego el Presidente debe prestar la protesta lo antes posible. (...) Si un Presidente no rinde la protesta y pasan así varios días el Congreso le debe solicitar que lo haga, y si no accediera sería causa de responsabilidad del Presidente". (129)

#### 6. LA SUSTITUCION PRESIDENCIAL.

Se ensayaron nueve diferentes sistemas desde 1824, hasta la última reforma (en 1904) a la Constitución Federal de 1857, para suplir las faltas absolutas o temporales del Presidente de la República. (130)

(129) Carpizo, Jorge. Op. cit. p. 62.

(130) Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional...op. cit. pp. 447 y 448.

La Constitución vigente, creó un sistema diferente a todos los anteriores, al otorgar al Congreso de la Unión, y en sus recesos a la Comisión Permanente, la facultad de nombrar a quien ocupará la Presidencia al faltar temporal o permanentemente el titular del ejecutivo elegido popularmente; lo que demuestra - claramente que la elección o nombramiento del poder legislativo nunca recae en una persona determinada legalmente, de antemano.

Dependiendo del momento en que se produzca la falta presidencial y el órgano legislativo que designe sucesor, podrá haber un Presidente provisional, interino o sustituto. (131)

Los artículos 73, fracción XXVI, 79 fracción VI, 84 y 85 instituyen el sistema de suplencia presidencial.

El Congreso de la Unión (Arts. 73, fracción XXVI y 84) constituido en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos nombrará:

- 1) Un Presidente interino, en caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo. "el mismo Congreso expedirá dentro de los diez días siguientes al de la designación del Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente

(131) Cfr. Rabasa Emilio G. y Caballero, Gloria, op. cit. p. 173.

que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho". (Art. 84).

- 2) Un Presidente interino también nombrado de la forma antes prescrita, en el supuesto de que no se presentase el Presidente electo al comenzar un período constitucional, o si la elección no estuviere hecha y declarada el 10. de diciembre. (Art. 85).
  
- 3) Un Presidente sustituto, cuando la falta ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, debiendo el servidor público elegido concluir el período. (Art.84)

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la comisión permanente nombrará un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que nombre, dependiendo de si la falta se produjo en el transcurso de los dos primeros o los cuatro últimos años del período, un Presidente interino o sustituto. (Artículos 84 y 85).

Con relación a las licencias presidenciales:

- 1) La Comisión Permanente, conforme al artículo 79, fracción VI, puede conceder al Presidente, licencia hasta por treinta días, y nombrar el interino que supla esa falta.

- 2) El Congreso tiene facultad, de acuerdo al artículo 73, fracción XXVI, de conceder licencia al Presidente y designar un interino que lo supla temporalmente (Art. 85), a dicho Presidente interino la Constitución no le marca un lapso máximo en su encargo.

El artículo 85, en los dos párrafos finales establece que: "cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre en su caso, al Presidente In terino.

"Si la falta de temporal, se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior".

7. RENUNCIA DEL PRESIDENTE.

El artículo 86 determina que el "cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia".

La "causa grave" mencionada no es especificada por la Constitución, quedando por tanto el Congreso de la Unión facultado exclusivamente para decidir si las razones aducidas por el Presidente, re visten la gravedad necesaria para aceptar su renuncia.

8. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El poder ejecutivo tiene la característica de ser unipersonal, sin embargo, sería absurdo pensar en la conducción de la administración pública por una sola persona, es por ello que el Presidente de la República cuenta con una serie de apoyos humanos, orgánicos y de mecanismos varios para realizar su función ejecutiva, la cual es llamada constitucionalmente administración pública federal, la que de acuerdo con el artículo 90 será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso. Dicho ordenamiento, llamado Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), establece en el artículo 10., que las instituciones que integran la administración pública centralizada son:

- 1) La Presidencia de la República;
- 2) Las Secretarías de Estado;
- 3) Los Departamentos Administrativos;
- 4) La Procuraduría General de la República.

Las que componen la administración pública paraestatal, son:

- 1) Los organismos descentralizados;
- 2) Las empresas de participación estatal;
- 3) Las instituciones nacionales de crédito;
- 4) Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito;
- 5) Las instituciones nacionales de seguros y de fianzas;



6) Los fideicomisos.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, depende directamente del Presidente de la República (Art. 5 de la LOAPF), motivo por el cual consideramos que forma parte de la administración pública centralizada.

De los colaboradores presidenciales nos limitaremos a analizar a los secretarios de Estado y los jefes de departamentos administrativos, que son los colaboradores más cercanos al primer magistrado.

Los secretarios de Estado y los jefes de departamento administrativos son los titulares de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos (Arts. 14 y 15 LOAPF), dependencias que tienen a su cargo los negocios del orden administrativo de la Federación, los que serán atribuidos a cada uno conforme lo dispuesto por la multicitada ley, en cumplimiento del artículo 90 de la constitución federal.

"Los titulares de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República" (Art. 11, LOAPF), quien tiene facultades constitucionales para nombrarlos y removerlos libremente (Art. 89-II).

Los secretarios de Estado y los jefes de los departamentos administrativos tienen igual rango, no habiendo por lo tanto -- preeminencia alguna entre ellos (Art. 10, LOAFF), este articulo de manera similar que el 6, 7, 13 y 23 de la LOAFF y el - 90, 92 y 93 de la Constitución federal, tienen la finalidad - de suprimir distinciones entre los titulares de esas dependencias, que desde 1917 hasta 1981 las había en detrimento de los departamentos administrativos.

Los secretarios de Estado y los jefes de departamentos administrativos, tienen entre otras, las siguientes obligaciones comunes:

- 1) Acordar con el Presidente de la República la suspensión de garantías en el caso previsto por el artículo 29 constitucional (véase supra pp. 23 y 24), formando parte de lo que hasta el 20 de abril de 1981 se denominaba "consejo de ministros" (Art. 6 de la LOAFF).
- 2) Firmar todos los reglamentos, decretos y órdenes presidenciales que sean de su competencia (Arts. 92 constitucional y 13 de la LOAFF).
- 3) Dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias (Arts. 93 de la Constitución federal y 23 de la - LOAFF).

- 4) Informar, cuando cualquiera de las Cámaras los cite, en -- los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades -- (Arts. 93 constitucional y 23 de la LOAPF).

El artículo 91 menciona los requisitos para ser secretario del Despacho:

- 1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- 2) Estar en ejercicio de sus derechos;
- 3) Tener treinta años cumplidos.

Con relación a los jefes de departamentos administrativos no se establecen los requisitos para ocupar dichos puestos. "ignoramus si estas diferencias obedecieron a alguna finalidad que a nosotros escapa, o si hay que atribuir las a simple inadvertencia". (132)

"En la actualidad sólo existe el Departamento del Distrito Federal, cuya naturaleza y características especiales lo constituyen en un caso de excepción, que se rige por su propia ley orgánica". (133)

#### 9. LA OFICINA DEL PRESIDENTE.

El titular del poder ejecutivo cuenta con las unidades de --

- (132) Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional...op. cit. p.454.  
 (133) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico - Mexicano. Tomo III. D. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983. p. 97.

asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el mismo Presidente determina de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República (Art. 8 de la LOAPP).

La oficina del Presidente de la República está formada por:

- 1) Secretaría Particular;
- 2) Secretaría Privada;
- 3) Estado Mayor Presidencial; (134)
- 4) Dirección General de Asuntos Jurídicos; (135)
- 5) Dirección General de Comunicación Social; (136)
- 6) Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes;  
(137)
- 7) Comité de Asesores Económicos. (138)

---

(134) Cfr. Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 81.

(135) Creada por Acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983.

(136) Creada por Acuerdo presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1983.

(137) Creada por Acuerdo presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983.

(138) Creado por Acuerdo presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1985.

**CAPITULO XIV**

FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

1. LAS FACULTADES PRESIDENCIALES.

El Presidente de la República cuenta con facultades amplísimas que derivan de la Constitución primeramente, y de las leyes - secundarias, en segundo lugar, además de otras que provienen - no de algún cuerpo legal, sino del sistema político que él encabeza indiscutiblemente.

Las funciones presidenciales pueden ser divididas en políticas y administrativas. "Como Órgano político, se encarga (el Presidente) de las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo del sistema político en general". (139)

Como Órgano administrativo, el Presidente "constituye el jefe de la administración pública federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad de la administración". (140)

"La situación del ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos" (141) "no controvertidos", (142)

(139) Carpizo, Jorge. op. cit. p. 82.

(140) Fraga, Gabino. Derecho administrativo. Vigésima edición. Editorial Porrúa. México, 1980. pp. 173 y 174.

(141) Ibidem p. 65. (142) Carpizo, Jorge. op. cit. p. 83.

2. FACULTADES PRESIDENCIALES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

En el proceso de formación de leyes, el Presidente de la República interviene:

- 1) Presentando proyectos de ley ante el Congreso;
- 2) Ejerciendo la facultad de veto;
- 3) Promulgando o publicando las leyes.

1) El artículo 71 constitucional otorga al Presidente la facultad de presentar iniciativas de leyes, así como a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados, aunque la realidad política del país, nos indica que es el Presidente quien ejerce tal derecho de manera abrumadora, ya que los restantes representantes populares "son bastante pocos en ese ejercicio, lo cual, obviamente, va en contra de los propósitos del constituyente". (143)

Según Daniel Moreno más de un noventa por ciento de las leyes - que se aprueban en el país, han sido iniciadas por el Presidente. (144)

2) El veto es la facultad que tiene el Presidente de hacer observaciones a proyectos de ley enviados por el congreso, - en el término de diez días útiles (Art. 72, inciso b).

(143) Ríos Elizondo, Roberto. El acto de gobierno. El poder y el derecho administrativo. Primera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, - 1975. pp. 318 y 319.

(144) Cfr. Moreno, Daniel. op. cit. p. 378.

Para Jorge Carpizo las finalidades del veto son:

- "a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o - que tengan vicios constitucionales."
- "b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda "contra la invasión y la imposición del legislativo".
- "c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo". (145)

El veto presidencial puede ser ejercido desechando el proyecto de ley enviado, de manera total o parcial (Artículo 72, inciso c), a diferencia de otros sistemas, como en Estados Unidos, -- donde sólo se puede rechazar totalmente la iniciativa enviada al ejecutivo.

El proyecto vetado si es confirmado en ambas cámaras por las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto será ley y volverá al ejecutivo, quien ya no puede volver a vetarlo, para su promulgación. (Art. 72, inciso c).

El Presidente no puede ejercer el derecho de veto, con relación a:

- I. Las facultades que son exclusivas de cada una de las cámaras (Art. 72);

(145) Carpizo, Jorge. op. cit. p. 85.



- II. Las facultades de la Comisión Permanente cuando convoque a sesiones extraordinarias (Art. 72, inciso j);
- III. Las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, de igual forma que cuando la cámara de diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios federales por delitos oficiales (Art. 72, inciso j);
- IV. Las facultades del Congreso, cuando actúe reunido en asamblea. (Art. 72);
- V. La ley que expedirá el Congreso, que regulará su estructura y funcionamiento internos. (Art. 70);
- VI. Las reformas constitucionales (Art. 72).

3) La publicación (o promulgación) de la ley es la "obligación que corresponde al poder ejecutivo para que, una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la de a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión oficial, que en México se llama Diario Oficial, con lo que aquélla adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos" - (146).

Esta obligación presidencial está contenida en el artículo 89, fracción I.

Aunque algunos autores distinguen entre promulgación y -

(146) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico... Tomo VII... op. cit. p. 307.

publicación, consideramos que no es posible diferenciar una de la otra, basándonos en la propia Constitución, - que utiliza ambos términos como sinónimos en el artículo 72, en las fracciones a y c, de ahí que, si el legislador constitucional no distingue, el intérprete no debe hacerlo.

### 3. LA EJECUCION DE LAS LEYES.

El artículo 89, fracción I, establece que el Presidente además de promulgar, debe "ejecutar las leyes, o sea convertir los -- mandamientos legislativos en realidades de todo orden: económico, social, político, cultural, etc. (147)

Según Tena Ramírez, la ejecución de la ley "consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso". (148)

Ante la obligación presidencial de ejecutar las leyes, se puede plantear la siguiente interrogante: ¿Puede el ejecutivo abstenerse de aplicar una ley por considerar que es anticonstitucional?

El Presidente no debe invadir los terrenos de la Suprema Corte

(147) Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. op. cit. p. 175.

(148) Tena Ramírez, Felipe. Deracho constitucional...op. cit. p. 458.

de Justicia y colocarse en posición de juez ante las leyes ex pedidas por el Congreso, "fallando" como si realizara un "juicio de amparo ejecutivo", ya que ésto implicaría el no respeto a la división de poderes; tiene por lo tanto, que ejecutar la ley en términos generales.

Carrillo Flores, (149), opina y concuerda con el Jorge Carpizo, (150), en que la autoridad administrativa no debe dejar de aplicar una ley en el supuesto de estimarla anticonstitucional, pero excepcionalmente lo podrá hacer en el caso de leyes que se opongan a artículos constitucionales que tienen un "contenido concreto", esto es, que únicamente pueden interpretarse en un solo sentido. Tal sería el caso de la ley que permitiera al Presidente no respetar el derecho de asociación, contenido en el artículo 9.

---

(149) Cfr. Carrillo Flores, Antonio. El ejecutivo y las leyes inconstitucionales, en la Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia No. 15. México, 1942. pp. 258 a 263.

(150) Cfr. Carpizo, Jorge. op. cit. p. 97.

**CAPITULO XV**

FACULTADES LEGISLATIVAS.

La sola mención de facultades legislativas del Presidente de la República, se nos presenta como una paradoja inadmisibile en un sistema de división de poderes en sentido estricto; la contradicción disminuye si observamos que tales facultades son restringidas a las que establece la Constitución, no dejándolas al arbitrio ya sea del Congreso o del propio Presidente, y que son otorgadas, en aras de la colaboración entre poderes, para resolver los casos en que amerita celeridad y/o precisión en la aplicación de las leyes o superación de situaciones de emergencia.

La Constitución establece que el Presidente puede legislar únicamente en cinco supuestos:

1. La expedición de reglamentos;
  2. Los casos de emergencia en que hay suspensión de garantías individuales;
  3. Al dictar medidas de salubridad;
  4. En celebración de tratados internacionales;
  5. En materia de regulación económica, referida al comercio exterior.
- 1) El artículo 89, fracción I, otorga al ejecutivo la facultad reglamentaria, aunque no de manera textual, al indicar que proveerá (el Presidente) a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso.

En la redacción constitucional citada, no se menciona explícitamente a la función reglamentaria exclusiva - del ejecutivo, deficiencia que es superada en el artículo 92: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y Órdenes del Presidente...", luego entonces al presuponer la Constitución la existencia de reglamentos expedidos por el Presidente nos permite afirmar que tal facultad sí le es concedida por la ley fundamental.

Tena Ramírez sostiene que "la importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya na die la discute". (151)

Los reglamentos expedidos para la exacta observancia de la ley, no pueden oponérsele, o alterarla, sino -- que solamente deben "desarrollar los principios que - ella contiene" (152), de lo que se deduce que "los reglamentos están supeditados a la existencia previa de una ley". (153)

Jorge Carpizo define al reglamento "como una norma de carácter general abstracto e impersonal, expedida por

---

(151) Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional...op. cit. p.461.

(152) Carpizo, Jorge. op. cit. p. 107.

(153) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico. ... Tomo VII....op. cit. p. 400.

el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales, y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual está subordinada". (154)

Como excepción, la Constitución permite al ejecutivo que reglamente independientemente de toda ley en dos casos:

- I. En la expedición del reglamento de policía y buen gobierno (artículo 21).
  - II. Cuando el Presidente considere de interés público la extracción y utilización de las aguas del subsuelo (Art. 27, párrafo quinto).
- 2) El artículo 29 (véase supra pp. 23 y 24), concede al Presidente, en los casos de emergencia descritos, la facultad de suspender las garantías individuales, -- (garantías humanas, las llaman Rabasa y Caballero) -- (155), de manera parcial o total, ya sea en lugar de terminado o en todo el país, sin que se refiera a un solo individuo, contando con el acuerdo de los servidores públicos de la administración pública federal enunciados, y cuando lo haya aprobado el Congreso o en los recesos de éste, la comisión permanente.

(154) Carpizo, Jorge. op. cit. 107.

(155) Cfr. Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. op. cit. p. 91.

Es importante señalar que solamente el Congreso puede conceder al ejecutivo las autorizaciones (facultades extraordinarias), para que haga frente a la situación conflictiva, y que al legislar debe limitarse a los asuntos relacionados con el estado de emergencia que sufre el país.

El Presidente no podrá gozar de facultades extraordinarias, en concordancia con lo expuesto, en tiempos de paz y tranquilidad nacionales.

3) Las medidas de salubridad, establecidas en el Art. 73, fracción XVI, son de dos órdenes:

- I. Las que dicta el Consejo de Salubridad General;
- II. Las que dicte la Secretaría de Salud.

I) El Consejo de Salubridad General, es creado por el artículo citado, y depende directamente del ejecutivo, siendo las disposiciones generales que dicte de carácter obligatorio en el país.

Las medidas que el Consejo ponga en vigor en relación con la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran a la especie humana; y las expedidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán ulteriormente revisadas por el Congreso -



so en los casos que le competan.

II. La Secretaría de Salud, está facultada en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, para dictar de inmediato las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser sancionadas después por el Presidente de la República.

- 4) El Presidente celebra tratados con las potencias extranjeras, sometíéndolas a la ratificación del senado, de conformidad con los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I.

Los tratados internacionales forman parte del orden jurídico mexicano, y son junto con la Constitución y las leyes del Congreso, la ley suprema de toda la Unión. (Art. 133).

- 5) El artículo 131, párrafo segundo, autoriza al Congreso para que faculte al ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior, aumentando, disminuyendo o suprimiendo las cuentas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso. También puede restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente.

La facultad le es otorgada con la finalidad de "regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar -- cualquier otro propósito en beneficio del país".

El Presidente tiene la obligación cada año, de someter a la probación del Congreso, el uso que de esta - facultad de regulación económica haya hecho.

**CAPITULO XVI**

RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO.

Las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, en un régimen que se considera democrático (Art. 40) deben ser armónicas, y buscarse la colaboración entre ambos, para que funcionen correctamente, pero siempre y cuando la armonía no implique dependencia del poder legislativo.

1. PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL CONGRESO.

Los artículos 65 y 66 disponen la época en que el Congreso está en funciones, período que comienza el 1o. de septiembre y concluye el 31 de diciembre.

La Constitución prohíbe que las sesiones ordinarias del Congreso se prolonguen más allá del 31 de diciembre, aunque -- permite que las terminen antes de esa fecha, lo que puede provocar que las dos cámaras no se pongan de acuerdo, en este caso, resolverá el Presidente.

Como consideramos anteriormente (supra pp. 76 y 77), esto no significa la disolución del Congreso, como lo puede hacer el jefe del gobierno en un régimen parlamentario, sino simplemente resolver sobre una fecha dentro de un lapso marcado por la Constitución.

2. CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS.

El ejecutivo puede convocar a sesiones extraordinarias al Congreso o a una sola de las cámaras, cuando así lo haya acordado la comisión permanente (Art. 89, fracción XI).

El Presidente sólo propone a la comisión permanente que convoque (Art. 79, fracción IV) pero no está facultado para convocar si no lo ha acordado previamente dicha comisión.

3. INFORME PRESIDENCIAL.

El artículo 69 (véase supra p. 73) ordena al Presidente que asista a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y presente un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

El ejecutivo en la práctica, se presenta en el recinto del Congreso y rinde de manera oral un informe (es decir, lee el documento, todo o lo que considere más importante, que previamente ha entregado a los legisladores), que es contestado generalmente en forma elogiosa a la labor presidencial, por un miembro del poder legislativo, no estando esto lícito contenido en la Constitución, aunque la costumbre lo ha convertido en una práctica política que difícilmente se va a modificar.

Como complemento al informe que presenta el ejecutivo, los secretarios de Estado y los jefes de departamento administrativo darán cuenta al Congreso, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guardan sus respectivos ramos. (Véase supra pp. 73 a 76)

**CAPITULO XVII**

FACULTADES DE NOMBRAMIENTO.

Las facultades de nombramiento del Presidente están contenidas en las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII del artículo 89, las -- que ejerce:

- a) Libramente (fracción II);
- b) Con la aprobación del senado (fracciones II, III, IV, XVIII) o de la cámara de diputados (fracción XVII);
- c) De acuerdo con lo dispuesto en la ley, (fracciones -- II y V).

a) Nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, al Gobernador -- del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, "pues como se trata de sus co laboradores inmediatos y él es responsable de la políti ca interna y externa, así como de la administración pú-- blica, lógico resulta que pueda seleccionarlos sin es-- tar sometido a ninguna limitación". (156)

b) Nombra a los ministros, agentes diplomáticos, cónsules, generales; los coroneles y demás oficiales superiores -- del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales; -- los empleados superiores de hacienda y los ministros de la Suprema Corte de Justicia, con aprobación del senado



o de la Comisión permanente en su caso.

Nombra a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal con la aprobación de la cámara de diputados o de la comisión permanente en los recesos de aquélla.

De los nombramientos señalados en las fracciones III, IV y XVIII, cabe preguntarnos si el Presidente puede o no removerlos libremente. Para responder consideremos por un lado el caso de los ministros de la Suprema Corte y los miembros superiores de las fuerzas armadas, y por otro el de los agentes diplomáticos y los empleados superiores de hacienda.

En el primer supuesto, no puede hacerlo el Presidente por no estar facultado. Para remover dichos servidores públicos, se deben de respetar los procedimientos contenidos en la ley fundamental y en las leyes respectivas de la materia.

En el supuesto de los agentes diplomáticos y los empleados superiores de hacienda, aunque la Constitución sólo dice que los podrá "remover", sin agregar "libremente", la historia política del país y la doctrina demuestran que es aceptable que el Presidente los remueva libremente de sus cargos, puesto que él es quien responde en pri

mer lugar, como depositario del poder ejecutivo de la buena marcha de la administración pública federal, y los servidores públicos mencionados al formar parte de ella, deben de someterse a lo que disponga el ejecutivo en el sentido de permanecer o no en sus encargos.

Tena Ramírez, opina que "mientras la Constitución o las leyes no dispongan otra cosa, la remoción es libre para el Presidente, a pesar de que para el nombramiento se haya necesitado la aprobación del Senado". (157)

Mariano Coronado, coincide al afirmar que "los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda se nombran con la aprobación del senado; pero su remoción es facultad del Presidente, porque 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. Si no existiera la libre remoción, tendría el ejecutivo constantes trabas y dificultades en su marcha, sin poder sustituir a los empleados con personas más entendidas y honradas". (158)

- c) Nombra libremente a los servidores públicos que conforma el artículo 123, apartado B, o sea "los demás emplea-

(157) Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional... op. cit. p. 465.  
 (158) Coronado, Mariano. Elementos de derecho constitucional mexicano. Librería de Ch. Bouret. México, 1906. p. 177.

dos de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes" (fracción II, Art. 89), de los cuales sólo podrá remover discrecionalmente a los llamados trabajadores de confianza (artículo 123, apartado B, fracción - XIV).

Nombra a los oficiales de las fuerzas armadas no comprendidas en la fracción IV, sujetándose para ello a lo dispuesto en las leyes de la materia, que se refieren al nombramiento, ascenso o separación de los militares citados.

**CAPITULO XVIII .**

FACULTADES EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR Y DEFENSA  
EXTERIOR.

La seguridad y defensa del país exigen de un mando único, - pero limitado constitucionalmente, para que no se cree un - poder dictatorial. Es por ello que al ejecutivo se le ha in - vestido de facultades militares que lo convierten en el co - mandante supremo de las fuerzas armadas. (artículo 89, frac - ciones VI y VII), sin que forme parte de ellas, ya que su - carácter preeminente dentro de los institutos armados es de - bido a su cargo de Presidente de la República, y sus funcio - nes con relación a aquéllas, las realiza por mandato consti - tucional. Además el ejecutivo en ningún momento de su ges - tión administrativa se enrola en alguna de las tres ramas - militares ni está sujeto a la disciplina militar; lo que se - ría inadmisibles porque es un impedimento para ocupar la pre - sidencia al pertenecer a ellas (Art. 82, fracción V), y si estaba en servicio activo, debió haberse dado de baja seis meses antes de la elección.

El Presidente está facultado para:

- a) La declaración y conducción de la guerra;
- b) El envío de tropas al exterior;
- c) La preservación de la seguridad interior.

- a) Se le otorga al Presidente la facultad de "declarar - la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión" (Art. 89, fracción VIII), y en términos similares al Congreso se le faculta "para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo". (Art. 73, fracción XII), lo que debe interpretarse en el sentido de que el estado de guerra es declarado a través de una ley del Congreso, pero que necesariamente fue expedida -- con base a los datos presentados por el ejecutivo en el ejercicio de la iniciativa correspondiente. El -- Congreso por tanto, no puede obrar por sí mismo, la iniciativa de ley que declare la guerra es facultad - exclusiva del Presidente.
- b) El Presidente puede "permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de -- tropas extranjeras por el territorio nacional y la es tación de escuádras de otra potencia, por más de un - mes, en aguas mexicanas" (Art. 76, fracción III) si es autorizado por el senado. En el artículo citado, la - cámara alta vela por los intereses internacionales del pueblo mexicano al hacerse corresponsable políticamente con el Presidente en la toma de una decisión que de ser equivocada puede provocar la guerra, lo que praten de evitar la Constitución al impedir que el ejecutivo resuelva y actúe sin la autorización del senado.

- c) El Presidente para preservar la seguridad interior del país tiene facultades para "disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente" y de la guardia nacional - (Art. 89, fracciones VI y VII).

La dificultad estriba en fijar las circunstancias que deban presentarse para justificar el uso de la fuerza pública, y de esta manera preservar la seguridad interna. Consideramos que "una contestación general podría ser la siguiente: existe una paz mínima para el desarrollo de la vida cotidiana; si ella peliagra, el Presidente puede hacer uso de esta facultad. La regla anterior es de listas no bien definidas, pero hay que aclarar que en el ejercicio de la facultad a que nos referimos, no se deben violar los derechos humanos. Si la situación llegare a configurar una emergencia, el Presidente tiene que solicitar al Congreso la suspensión de las garantías individuales, es decir, el solo criterio del Presidente no es suficiente para calificar lo crítico de la situación sino que para ello, se requiere la intervención del Congreso. 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". (159)

Merece mención aparte la guardia nacional, que es la -- fuerza armada local, integrada por ciudadanos e instruída por las autoridades estatales correspondientes para defender y conservar la soberanía del país, así como la paz y el orden internos". (160)

El Congreso está facultado para expedir los reglamentos que la organicen, armen y disciplinen, "reservándose a los ciudadanos que lo tomen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales". (Art. 73. fracción XV).

Aunque el Congreso debería reglamentar lo concerniente a la guardia nacional, no lo ha hecho debido a que, por "la realidad política y social del país (...), se crearían graves problemas, por cuyas razones, jurídico constitucionales y de sano gobierno, no se ha dado, hasta -- hoy, cumplimiento al ordenamiento de que se trata".

(161)

No obstante, lo anteriormente dicho, los ciudadanos mexicanos entre los 41 y 45 años de edad, de conformidad con la ley del servicio militar nacional, forman parte de la guardia nacional.

(160) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico.. Tomo IV... op. cit. p. 312.

(161) Ibidem. p. 313.



\*  
**CAPITULO XIX**

FACULTADES EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES.

El Presidente está facultado en materia de política internacional para:

- a) Ejercer la función representativa exterior, en su calidad de jefe de Estado, y por ello "sus actos en materia internacional se reputan directamente actos de Estado"; (162)
- b) "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados internacionales, sometidos a la ratificación del senado, (Arts. 89, fracción X y 76 fracción I) "pero no a su consejo, como sucede en el sistema angloamericano"; (163)
- c) Elaborar, ya que es "el órgano exclusivo de las relaciones internacionales del país" (164), la política exterior de México, siendo él, por lo tanto, quien "reconoce a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra alianzas, realiza las declaraciones de política internacional y determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales". (165)

---

(162) Sepúlveda, César. Derecho internacional. Décimatercera edición. Editorial Porrúa. México 1983. p. 145.

(163) Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de derecho constitucional. op. cit. p. 246.

(164) Ibidem. p. 246.

(165) Carpizo, Jorge. op. cit. p. 133.

**CAPITULO XX**

FACULTADES ECONOMICAS Y HACENDARIAS.

El gobierno interviene en la economía nacional de manera definitiva, a grado tal, que en la Constitución se le faculta para que sea quien la rijá, convirtiéndolo en "rector" de la misma.

Aunque la ley fundamental habla equívocamente de Estado, es realmente el gobierno (del Estado mexicano) a quien se le otorga tal calidad.

Correlativamente, otras disposiciones jurídicas refuerzan tal posición gubernamental, de las cuales mencionaremos algunas, las que consideramos más importantes. Es mediante las facultades que otorgan al ejecutivo como se realiza principalmente la intervención económica, además de hacer al Presidente el principal responsable de la economía de México, fortaleciendo su calidad de "pieza fundamental del sistema de gobierno mexicano". (166)

1. RECTORIA ECONOMICA.

La Constitución otorga al Estado (Art. 25) la rectoría del desarrollo nacional y por ello lo faculta para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

(166) Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de derecho constitucional op. cit. p. 251.

Especifica la ley fundamental las áreas estratégicas que de manera exclusiva el sector público tendrá a su cargo, y que son: "acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes - por un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles" y "la prestación del servicio público de banca y crédito" (Art. 28 párrafos cuarto y quinto). Para el "eficaz manejo" de las áreas prioritarias, el Estado contará con los organismos y las empresas que sean necesarios (Art. 28, párrafos, cuarto, quinto y sexto) "manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control" (Artículo 25, párrafo cuarto) de ellos.

Para llevar a cabo la rectoría económica el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional" mediante "un plan nacional de desarrollo" al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal" (Art. 26, párrafos primero y segundo).

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley" \*\* (Art. 26, párrafo cuarto), la que "facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular

\* El Plan Nacional de Desarrollo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Mayo de 1983.

\*\* Ley de planeación.

en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución" (Art. 26, párrafo tercero).

Directamente en relación con el proceso económico, la ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica, en el artículo 1, faculta al Presidente a intervenir en las "actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios, que a continuación se expresan":

- "I.- Artículos alimenticios de consumo generalizado";
- "II.- Efectos de uso general para el vestido de la población del país";
- "III.- Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional";
- "IV.- Productos de las industrias fundamentales";
- "V.- Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional";
- "VI.- En general, los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana"; y

"VII.- Los servicios que afecten a la producción, distribución y comercialización de mercancías anotadas en las fracciones precedentes" y a "todos aquellos servicios que se refieran a materias de interés público o beneficio general".

"El ejecutivo determinará las mercancías y los servicios que deban considerarse incluidos en cada una de las fracciones de este artículo".

Por lo tocante a las mercancías y servicios señalados, el Presidente podrá:

- a) "Imponer precios máximos al mayoreo o menudeo". (Art. 2)
- b) Evitar que "se eleven los precios de mercado y tarifas vigentes en fecha determinada, sin la previa autorización oficial". (Art. 3)
- c) Obligar "a ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados". (Art. 4)
- ch) "Cuando el volumen de mercancías (...) sea insuficiente en relación a la demanda":

"1.- Determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que se produzcan en el país o que se importen";

"2.- Imponer racionamientos";

"3.- Establecer prioridades, para atender las demandas preferentes por razones de interés general";

"4.- Fijar bases conforme a las que se podrán adquirir con propósito de abasto, distribución o comercialización". (Art. 5)

- d) Organizar la distribución de las mercancías "a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas - provoquen el encarecimiento de los artículos".(Art.7)
- e) "Decidir sobre los artículos que preferentemente deberán producirse por las fábricas". (Art. 8)
- f) "Decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales, cuando ello sea indispensable para mantener - o incrementar la producción de las mercancías" (indicadas), "cuando sea indispensable a fin de que las actividades de la empresa respectiva se desarrollen conforme a las disposiciones que las autoridades dicten con apoyo en la (...) ley o sus reglamentos". (Art. 12)

El artículo 13 faculta al ejecutivo "para el eficaz cumplimiento de las funciones que le encomienda la ley, la imposición de "las siguientes sanciones administrativas":

"I.- Multa de \$100.00 hasta \$500,000.00".

"II.- Arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa con la oportunidad requerida, se permutará ésta, por arresto correspondiente que no excederá - en ningún caso, de 15 días".



## 2. POLITICA MONETARIA.

El banco de México, ajusta la política monetaria, la que procura - de manera esencial, normar el monto apropiado de dinero y de crédito que se requieren para sustentar el credimiento económico nacional. (167)

A su vez, la ley que reglamenta los artículos 28 y 73, fracción X - (ley orgánica del banco de México) determina que "el organismo men cionado es el banco central de la nación, y tiene por finalidades emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema fi nanciero y en general, al sano crecimiento de la economía nacional" (Art. 1)

En el artículo 2 se enumeran las funciones que desempeñará el banco para regular la política monetaria.

"I.- Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y - los cambios";

"II.- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el ser vicio de cámara de compensación";

"III.- Prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar - como agente financiero del mismo en operaciones de crédito in terno y externo";

"IV.- Fungir como asesor del gobierno federal en materia económica (167) CFR. López Rosado, Diego G. Problemas económicos de México. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1970, p. 489.

y, particularmente, financiera, y"

"V.- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales".

"El ejercicio de estas funciones deberá efectuarse en concordancia con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de conformidad con las directrices de política monetaria y crediticia que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". (\*)

El artículo 8 establece que "corresponderá privativamente al Banco de México":

- "I.- Ser depositario de todos los fondos de que no haga uso inmediato el gobierno federal";
- "II.- Llevar a cabo la situación y concentración de fondos de todas las oficinas del propio gobierno";
- "III.- Encargarse, por cuenta del gobierno federal, de la emisión, colocación, compra y venta, de valores representativos de la deuda interna del citado gobierno y, en general, del servicio de la misma, y"
- "IV.- Llevar a cabo los actos a que se refiere la fracción III, en lo concerniente a deuda externa del mencionado gobierno, salvo que conforme a la ley se encomienden a otra u otras instituciones".

---

(\*) "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde: "...Dirigir la política monetaria y crediticia" (Art. 31, fracción XI de la LOAF)."

"Las remuneraciones que el banco perciba por los servicios que presta al gobierno federal, serán convenidas con la secretaría de hacienda y crédito público".

"El banco de México no estará obligado a prestar al Gobierno Federal, más servicios que los expresamente previstos en esta Ley".

El banco central fija las tasas de interés de las operaciones bancarias (Art. 14) y determina "el o los tipos de cambio a que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional". (Art. 18)

Si tomamos en cuenta que el secretario de hacienda y el director general del banco son nombrados libremente por el Presidente, de igual manera que a la mayoría de los integrantes de la junta de gobierno y de la comisión de crédito y cambios (del mismo banco, -Artículos 22 a 31- ) podemos concluir que el ejecutivo es quien realmente dicta la política monetaria del país.

En el mismo sentido, el artículo 19 de la multicitada ley, faculta al Presidente "cuando sea necesario o conveniente a la debida protección de la economía nacional", para que, "mediante la expedición de decretos sobre control de cambios": prohíba o restrinja "las importaciones, las exportaciones y el comercio dentro de la República, de divisas: la importación y la exportación de moneda nacional; así como establecer obligaciones y requisitos respecto del uso y aplicación de las divisas correspondientes a operaciones comprendidas en el control de cambios". Del uso que haga de estas facultades, deberá informar "al Congreso de la Unión a más tardar el quince de no--

viembre de cada año".

3. INVERSION PUBLICA.

La inversión pública, instrumento gubernamental que debe favorecer al progreso económico, es formulada por la secretaría de programación y presupuesto y sometida "a consideración del Presidente (Art. 32, fracción VI de la LOAPP).

4. LOS EMPRESTITOS.

El ejecutivo puede concertar empréstitos sobre el crédito del Estado, de acuerdo a las bases que establezca el Congreso y si éste los aprueba. "Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29" (Art. 73, - - fracción VIII). El poder legislativo reconoce la deuda pública - (de la cual forman parte los empréstitos -Arts. 1 y 2 de la Ley General de Deuda Pública-), y ordena que se pague mediante las -- disposiciones que a ella se refieren en el presupuesto de egresos, que el ejecutivo hace llegar anualmente a la cámara de diputados para su examen, discusión y aprobación (Art. 74, fracción IV).

La secretaría de hacienda es la dependencia del ejecutivo encargada de manejar la deuda pública de la Federación y del departamento

del Distrito Federal y la política crediticia (Arts. 31, fracciones IX, X y XI de la LOAPF y 3 de la ley general de deuda pública).

5. INVERSIONES EXTRANJERAS Y HABILITACION DE PUERTOS.

El Presidente a través de la comisión nacional de inversiones - extranjeras (creada por la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera), controla la inversión exterior, ya que la comisión está facultada para:

- a) Aceptarla, y decidir en qué porcentaje se integrará el capital mexicano en las actividades económicas que le permite la ley;
- b) Rechazarla, si el capital extranjero se quiere invertir en áreas reservadas para el Estado o de manera exclusiva a mexicanos (con cláusula de exclusión de extranjeros).

La comisión está integrada por los secretarios de gobernación; relaciones exteriores; hacienda y crédito público; energía, minas e industria paraestatal; comercio y fomento industrial; trabajo y de programación y presupuesto, y auxiliada por un secretario ejecutivo designado por el Presidente de la República. -- (Arts. 11 y 12 de la citada ley).

El ejecutivo incide en el comercio exterior, factor muy importante en el desarrollo económico del país, al "habilitar toda -

clase de puertos, (y) establecer aduanas marítimas y fronterizas" (Art. 89, fracción XIII), designando su ubicación en los lugares más convenientes para el tránsito de mercancías en importación y exportación.

6. "EL PODER DE LA BOLSA" DEL LEGISLATIVO.

Bajo esta denominación se conocen las facultades del legislativo sobre el ejecutivo en materia hacendaria federal y del Distrito Federal, en tres actos de aquél que deben ser aprobados por el Congreso o por la cámara de diputados, según el caso, - ellos son:

- a) La ley de ingresos;
- b) El presupuesto de egresos;
- c) La cuenta pública. (168)

a) La iniciativa de la ley de ingresos de la Federación y del Distrito Federal, la presenta el ejecutivo ante la - cámara de diputados (Art. 74, fracción IV, párrafo segundo) y debe ser aprobada por ambas cámaras. (Art. 73, - - fracción VII).

"La ley de ingresos se refiere a los impuestos y demás - ingresos que pueda o deba percibir la Federación" (169) en un año, de acuerdo al artículo 74. Esta ley se limita a enumerar las estimaciones de ingresos de las diferentes

(168) Cfr. Carpizo, Jorge. op. cit. p. 143.

(169) Garza de la, Sergio F. Derecho financiero mexicano. Quinta edición. Editorial Porrúa, México, 1974. P. 122.

materias, dejando a las leyes específicas los aspectos concretos de cuotas, tarifas, sujetos pasivos, etc.

Los ingresos no contemplados en la ley no podrán ser recaudados de conformidad con el artículo 31, fracción IV.

- b) "El presupuesto de egresos de la Federación es" el documento mediante el cual se asignan fondos federales a los programas por realizarse en un año fiscal. El presupuesto de egresos es elaborado por una dependencia del poder ejecutivo, la secretaría de programación y presupuesto - (Art. 32, fracciones V y VI de la LOAPF) y sometido para su aprobación a la cámara de diputados". (Art. 74, fracción IV).

"El presupuesto de egresos de la Federación es el único instrumento en el cual se pueden determinar monto y el ejercicio del gasto público federal para un año".

"Ningún egreso federal puede efectuarse si no está contemplado por el presupuesto correspondiente". (Art. 126)

"Las erogaciones contempladas en el presupuesto son - - aquéllas que serán ejercidas por los poderes de la Unión, dependencias centralizadas y descentralizadas del ejecutivo federal, empresas de participación estatal mayorita

ría, instituciones nacionales de crédito, fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal y el Departamento del Distrito Federal".

"La ley reglamentaria correspondiente es la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público".

"El presupuesto de egresos al ser aprobado exclusivamente por la cámara de diputados es promulgado como un decreto de la propia cámara (Art. 71), sin gozar el carácter de ley, pues no cumplimenta el procedimiento legislativo" -- (170) del artículo 72.

- c) La cuenta pública es el documento mediante el cual es presentado por el ejecutivo a la cámara de diputados, para su consideración, los resultados obtenidos de la gestión financiera llevada a cabo por el gobierno que aquél dirige, a fin de que se pueda confirmar que los recursos se utilizaron conforme a lo establecido en los programas aprobados en el presupuesto de egresos.

El artículo 74, fracción IV, señala que la "revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera" del ejecutivo, de tal manera que, - como fue indicado, sea factible "comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto (de egresos) y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas" (y a la vez -podemos suponer-, asegurarse que -



los recursos fueron administrados adecuada y lealmente al interés de la nación).

"Si del examen que realice la contaduría mayor de hacienda (órgano administrativo que depende de la cámara de diputados, la cual nombra "alos jefes y demás empleados de esa oficina" (-Art. 74, fracción III- ), aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se de terminarán las responsabilidades de acuerdo con la ley".

El ejecutivo al presentar anualmente la cuenta pública, tiene - la obligación de justificar -legal y contablemente- las erogaciones realizadas, y comprobar "que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia cámara de diputados le señaló en el presupuesto de egresos. Este es el acto más importante por medio del cual la Constitución requiere que el poder ejecutivo sea controlado respecto a los gastos. (171) .

La citada fracción IV (del Art. 74), prescribe que "la cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la comisión permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio", y "sólo se podrá ampliar (dicho) plazo, (...) cuando mediante solicitud del ejecutivo, suficientemente justificada a juicio de la cámara o de la comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso, el secretario del despacho correspondiente a in formar de las razones que lo motiven".

(171) Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. C-CH. 1ra. edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983. p. 366.

**CAPITULO XXI**

FACULTADES ADMINISTRATIVAS ESPECIFICAS.

Hemos examinado una serie de facultades del Presidente bajo epígrafes generales, ahora analizaremos algunas otras -de manera enunciativa, no limitativa-, que clasificaremos específicamente, por la dificultad que estriba el poder reunir las como las primeras, en títulos generales.

1. EN MATERIA DE EXPULSION DE EXTRANJEROS.

El artículo 33, que concede a los extranjeros el derecho a gozar de "las garantías que otorga el capítulo I, título primero de la (...) Constitución", a la vez faculta al ejecutivo, de manera exclusiva, para "hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente, (...) a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

Si el Presidente "decide expulsarlos, no pueden recurrir a ninguna otra autoridad en defensa de sus intereses. No existe ningún juicio previo, ningún trámite al que deba sujetarse el ejecutivo para cumplir su resolución de expulsión, ello se deja a su completo juicio y arbitrio".

(172)

A la secretaría de gobernación corresponde la aplicación del artículo 33 (Art. 27, fracción VI de la LOAPF).

---

(172) Ortíz Ramírez, Serafín. Derecho constitucional mexicano. Primera edición Editorial Cultura, T.G., S. A., México, D. F. pp. 180 y 181.

2. EN MATERIA DE EDUCACION.

La fracción IX del artículo 3, establece que la función social de la educación estará distribuida entre la Federación, los Estados y los municipales, aunque la realidad -- nos muestra que es la Federación quien soporta la mayor -- carga educativa al manejar un presupuesto incomparablemente superior a los gobiernos locales y municipales, permitiéndole mantener el sistema de educación más completo en el país, que es dirigido por la secretaría de educación pública, revestida con amplias facultades por las leyes orgánicas de la administración pública federal y federal de educación.

El Presidente de la República, a través de la mencionada secretaría organiza, vigila y desarrolla en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, la enseñanza en todos los niveles, lo mismo urbana que rural. Promueve la investigación científica y tecnológica, creando institutos de investigación. Revalida estudios y títulos, y concede autorización para el ejercicio de las capacidades que acreditan. Establece los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial. (Las facultades mencionadas son algunas de las otorgadas por la LOAPF -Art. 38- a la secretaría de educación pública).

la ley federal de educación, otorga a la multicitada secretaría entre otras, las siguientes facultades: otorgar, negar o retirar de manera discrecional la validez oficial a estudios impartidos por particulares, así como vigilar que la educación que aquéllos imparten sea conforme a lo prescrito en el artículo tercero; elaborar y actualizar permanentemente los libros de texto gratuitos para primaria.

### 3. EN MATERIA DE EXPROPIACION.

Las expropiaciones ("desposeer legalmente de una cosa a su propietario" (173) ), sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, establece el artículo 27, párrafo segundo, el cual dispone en la fracción VI, párrafo segundo, que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente de conformidad con la ley de la materia\*, en donde se indica también la manera de fijar el precio del bien materia de la expropiación.

La ley de expropiación "establece (...) el régimen general de la expropiación por causa de utilidad pública; fija las "causas de utilidad pública" (servicios públicos, urbanización, vías de comunicación, obras de beneficio colectivo, conservación de las bellezas naturales, creación de centros de población, etc.); señala las reglas procesales - -

(173) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico... Tomo IV... op. cit. p. 161.

\* Ley de expropiación.

relativas a la declaración de utilidad pública y a la declaratoria de expropiación por parte del ejecutivo federal, a la determinación y a la fijación del monto de la indemnización, y a las modalidades de pago de la misma".

(174)

A la secretaría de gobernación corresponde "ejercitar el derecho de expropiación (...) en aquellos casos no encomendados a otra dependencia". (Art. 27 fracción XIX, de la LOAPF).

4. EN MATERIA ELECTORAL.

Es mediante la secretaría de gobernación como el Presidente interviene en el proceso electoral. Aquella está facultada para "fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes" (Art. 27, fracción XVI, de la LOAPF). La ley de la materia, código federal electoral, reglamenta "los artículos constitucionales relativos a los derechos y obligaciones de los partidos políticos nacionales y a la elección ordinaria y extraordinaria de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la Federación" (Art. 1).

El artículo 162 establece que "la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones es una función de orden público que corresponde al gobierno federal". El mismo precepto crea los organismo electorales:

- "I.- La comisión federal electoral";
- "II.- Las comisiones locales electorales";
- "III.- Los comités distritales electorales; y"
- "IV.- Las mesas directivas de casilla".

El de mayor importancia es como se infiere del artículo - 164: "La comisión federal electoral (que) es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas - constitucionales, las contenidas en este código y demás - disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos; y responsable de la -- preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral". Funge como presidente de la misma, un comisionado del ejecutivo "que será el secretario de gobernación", al que le corresponde "nombrar al secretario técnico de la comisión federal electoral" y "designar a los comisionados presidente y secretario para integrar las comisiones locales y comités distritales electorales" (Art. 171, fracciones II y VII).

Los presidentes de comités distritales electorales desig-

nan a los presidentes y secretarios de las mesas directivas de casilla. (Art. 194, fracción VIII).

Las comisiones locales y los comités distritales electorales son "organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus" respectivas entidades federativas, o respectivos distritos electorales uninominales. (Arts. 176 y 187).

"Las mesas directivas de casilla son los organismos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y computación del sufragio de las secciones en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales de la República". (Art. 196)

El presidente de la comisión federal electoral, nombra al director general y al secretario general del registro nacional de electores (Art. 171, fracción II), "organismo técnico, dependiente de la comisión federal electoral, encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral único, de mantenerlo permanentemente depurado y actualizado, y de elaborar las listas nominales de electores" (Art. 99).

5. EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISION.

En ambos medios de comunicación social, el Presidente se-



gún lo establecido en la ley federal de radio y televisión está facultado para otorgar y revocar concesiones, para el uso del espacio nacional en la difusión de imágenes, ideas y noticias como vehículos de información y de expansión. Ello le debe a que corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial, quedando esta materia dentro de la competencia federal.

Es la secretaría de comunicaciones y transportes, la encargada de otorgar las concesiones y permisos previa opinión de la secretaría de gobernación (Art. 36, fracción III de la LOAPF).

La ley federal de radio y televisión le da el carácter de actividad de interés público a la radio y televisión, razón por la cual, el Estado debe protegerlas y vigilarlas. (Art. 4).

El Presidente determina el uso comercial de los canales de radio y televisión. (Art. 17).

Las estaciones de radio y televisión tienen la obligación de hacer transmisiones gratuitas diarias, con duración de hasta treinta minutos, de manera continua o discontinua, con la finalidad de divulgar temas culturales, de orientación social y educativos, siendo el ejecutivo quien ordena

la oficina pública que deberá entregar el material que se  
rá utilizado en dicho lapso.

Es también obligatorio para las estaciones de radio y tele-  
visión encadenarse cuando se transmiten informaciones, -  
que según la secretaría de gobernación, sean de importan-  
cia para el país. (Art. 62).

Las secretarías de comunicaciones y transportes y de gober-  
nación, están facultadas para inspeccionar las estaciones  
de radio y televisión (Art. 99), la primera en el aspecto  
técnico del funcionamiento de tales estaciones (Art. 36, -  
fracción III, LOAPF) y la segunda en el sentido de que las  
transmisiones "se mantengan dentro de los límites del res-  
peto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la --  
dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros,  
ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el or-  
den público". (Art. 27, fracción XX de la LOAPF).

6. EN MATERIA LABORAL.

El Presidente interviene a través de las principales auto-  
ridades federales encargadas de la aplicación de las nor-  
mas laborales, que son nombrados por él: los secretarios  
de trabajo y previsión social, de hacienda y crédito pú-  
blico y de educación, el procurador de la defensa del tra-  
bajo, el presidente de la comisión nacional de los sala--

rios mínimos, el presidente de la comisión nacional para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, el presidente de la junta federal de conciliación y arbitraje y el presidente del tribunal federal de conciliación y arbitraje. La materia laboral está regida por el artículo 123 y las leyes federal del trabajo y federal de los trabajadores al servicio del Estado (que reglamentan los apartados "A" y "B", respectivamente del citado artículo constitucional).

La secretaría de gobernación conduce "las relaciones del gobierno federal con el tribunal federal de conciliación y arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado. (Artículo 27, fracción XIV de la LOAPF).

La influencia presidencial abarca al movimiento obrero que "presenta marcadas características de dependencia respecto de la política del ejecutivo" (175). Ello es debido a que los sindicatos más grandes pertenecen a la confederación de trabajadores mexicanos (CTM), que forma el sector obrero del PRI, "del que el Presidente de la República es jefe indiscutible" (véase supra pp. 68 a 71). "Otros sindicatos no afiliados a (la CTM) tienen también fuertes vínculos -- con el partido y el gobierno". (176)

(175) González Casanova, Pablo. La democracia en México. Decimacuarta edición. Serie popular Era. Ediciones Era, S.A., México, -- 1983. p. 29.

(176) Ibidem. p. 26.

En los más graves conflictos obrero-patronales interviene el ejecutivo en calidad de árbitro, no circunscribiéndose "las posibilidades de arbitraje presidencial (...) a los grupos políticos y a los políticos profesionales, sino - que abarcan a grupos ajenos al sector público con quienes no existe una vinculación de mando directo. Con la mayor parte de los grupos de interés y de opinión el Presidente tiene la posibilidad del arbitraje en el caso de que los conflictos puedan desbordar la estabilidad política".

(177)

7. EN MATERIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

"A fin de que pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes (le) corresponde (...) en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal. (véase supra pp. 106 y 107), el Presidente (...) las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta (LOAPF) y otras leyes - - atribuyen a las secretarías de Estado y departamentos ad ministrativos". (Art. 48).

"La intervención a que nos hemos referido, se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agru

---

(177) Camacho, Manuel. Los nudos históricos del sistema político - mexicano, en Las crisis en el sistema político mexicano - - (1928-1977). El Colegio de México. México, 1977. p. 185.

paniento que por sectores haya realizado el propio (Presidente), la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo". (Art. 49 de la LOAPF).

"Las relaciones entre el (Presidente) y las entidades paraestatales, para fines de la congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gastos, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo (...) por conducto de las secretarías de hacienda y crédito público, de programación y presupuesto y de la contraloría general de la federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector". (Art. 50, de la LOAPF).

La ley federal de las entidades paraestatales regula "la organización, funcionamiento y control de las (siguientes) entidades paraestatales de la administración pública federal". (Art. 1) :

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal (mayoritaria);
- III. Fideicomisos (públicos).

El ejecutivo designa a los directores generales de las entidades paraestatales mencionadas, e interviene también, a través de "los titulares de las secretarías de

Estado o departamentos administrativos encargados de la coor  
dinación de los sectores, (ya que los servidores públicos  
mencionados, están facultados para) establecer políticas -  
de desarrollo para las entidades del sector correspondien-  
te, coordinar la programación y presupuestación de conformidi  
dad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto  
y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, -  
conocer la operación y evaluar los resultados de las enti-  
dades paraestatales" (Art. 8, de la ley federal de las en-  
tidades paraestatales).

El artículo 9 de la multicitada ley establece que "las se-  
cretarías de hacienda y crédito público tendrán miembros en  
los órganos de gobierno y en su caso en los comités técni--  
cos de las entidades paraestatales".

No quedan sujetos a esta ley reglamentaria (en lo conducente  
te, del artículo 90 constitucional) debido a estar regidas  
por sus leyes específicas:

- I. "Las universidades y demás instituciones de educación superi  
rior a las que la ley otorgue autonomía" (Art. 3).
- II. "La procuraduría federal del consumidor (Art. 3).
- III. "El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito,  
las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las  
instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos

y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, -- (...) por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación. Les será aplicable esta ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen". (Art. 4 ).

IV. "El instituto mexicano del seguro social, el instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado, el instituto del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores, el instituto de seguridad social de las fuerzas armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, (...) en cuanto a las estructuras de -- sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo -- que no se oponga a (sus) leyes específicas se sujetarán -- a las disposiciones de la presente ley". (Art. 5).

V. "Aquellas entidades que además de órgano de gobierno, dirección general y órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, (...) en cuanto a estos órganos especiales". (Art. 5).

B. EN MATERIA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

"El Presidente (...) tiene a su cargo directamente el go-

bierno del Distrito Federal en términos de la Constitución" (178), quien lo ejercerá por conducto del Órgano u Órganos que determinen la ley respectiva" (Art. 73, fracción VI, Base 1a.).

El servidor público por conducto del cual el ejecutivo - gobierna al Distrito Federal, es el jefe del departamento del Distrito Federal (Art. 5 de la LOAPF), y lo ejercerá de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica del departamento del Distrito Federal.

El jefe del departamento del Distrito Federal, también -- llamado por la Constitución, "gobernador del Distrito Federal", es nombrado y removido libremente por el Presidente (Art. 89, fracción II).

9. EN MATERIA DE EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

El artículo 102, párrafo II, prescribe que incumbe al ministerio público la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, es decir, ejercita la acción penal, correspondiéndole "solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; -- hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para

(178) Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. Octava edición. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A., México, 1977. p. 566.



que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine".

El artículo 21, faculta al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél, para la persecución de los delitos.

Los servidores públicos que integran el ministerio público son nombrados y removidos por el ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva\* y están presididos por un procurador general (Art. 102, párrafo I).

El procurador general (...) nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (Artículo 89, fracción II), intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, - entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado (Artículo 102, párrafo III).

El procurador general, por sí o por medio de sus agentes intervendrá en:

- a) Todos los negocios en que la Federación sea parte;
- b) En los casos de los diplomáticos y los cónsules generales. (Artículo 102, párrafo IV).

---

\* Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El procurador general (...) o el agente del ministerio - público federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo, pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trata carezca, a su juicio, de interés público" (Art. 107 fracción XV).

El procurador general es el consejero jurídico del gobierno federal, según lo establecen la Constitución (Artículo 102, párrafo V) y la LOAPF en su artículo 4.

10. EN MATERIA AGRARIA.

Al Presidente de la República, suprema autoridad agraria (Artículos 27, fracción XIII y 8 de la ley federal de reforma agraria), le otorga el artículo 27 las siguientes facultades:

10. Cuando lo exija el interés público, o se afecten aprovechamientos, podrá reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. (párrafo V);
20. En el caso de explotación, uso o aprovechamiento de recursos cuyo dominio pertenece a la nación, de manera inalienable e imprescriptible, puede otorgar concesiones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las

leyes. (párrafo VI);

- 3o. Establecer reservas nacionales y suprimirlas, en los casos y condiciones que prevean las leyes (párrafo VI);
- 4o. Fijar la extensión de terrenos que podrán adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales por acciones que no tengan fines agrícolas (fracción IV).

La ley federal de reforma agraria, en -- el artículo 8, faculta al Presidente "para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entien de por resolución definitiva para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente:

- "I. De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas";
- "II. De ampliación de los ya concedidos";
- "III. De creación de nuevos centros de población";
- "IV. De reconocimiento y titulación de bienes comunales";
- "V. De expropiación de bienes ejidales y comunales";
- "VI. De establecimiento de zonas urbanas de derechos individuales de ejidos y comunidades";
- "VII. Los demás que señala esta ley".

Otras facultades que le otorga la citada ley son:

- a) Nombrar a los miembros del cuerpo consultivo agrario -

- (Art. 15), de los cuales, cinco serán titulares y determinar el número de sus miembros supernumerarios (Art. - 14);
- b) Determinar los volúmenes y gastos de agua que les corresponda a los ejidos y comunidades (Art. 56, fracción I).
- c) En el caso de expropiación de bienes ejidales y comunales, cuando lo juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, "podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en efectivo, a cada uno de los ejidatarios o comuneros expropiados en la proporción correspondiente, dictando las disposiciones que estime necesarias para tal fin" -- (Art. 118, párrafo III);
- ch) Determinar la forma de explotación colectiva de los ejidos, en los casos mencionados por la ley (Art. 131);
- d) "Modificar, sin compensación, derechos de los usuarios sobre aguas de propiedad nacional cualquiera que sea el título que ampare el aprovechamiento, cuando así lo exija el cumplimiento de las leyes agrarias" (Art. 233);
- e) Promover, en coordinación con los gobiernos de los Estados, la formación de cooperativas de consumo, manejadas por los ejidos y comunidades y pequeños propietarios. - (Art. 188);
- f) Expedir certificados de inafectabilidad. (Art. 259);
- g) Proveer el exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en la ley de la materia, "dictando los reglamentos, circulares y demás disposiciones y formulando los ins-

tructivos que fueren necesarios" (Art. 480);

- h) Resolver las dudas que se presenten en la aplicación de la ley de la materia. (Art. 480).

Las facultades que posee el ejecutivo en materia agraria, le permiten una intervención en esa área fundamental que puede - considerarse como decisiva en el mantenimiento o modificación de la situación imperante en el agro nacional.

CAPITULO XXII

FACULTADES JURISDICCIONALES DEL PODER EJECUTIVO.

El presidente está facultado para actuar como autoridad jurisdiccional, únicamente en los tres casos que prescribe la Constitución en su artículo 27:

- I. "En todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población (...), el ejecutivo (...) se avocará 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". (Fracción VII).
  
- II. El Presidente resuelve las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas, con respecto a las cuales - los propietarios afectados con dichas 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" (fracción XIV).

III. La Constitución declara "revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el -- acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y (...) facultada al Presidente para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público". (fracción XVIII).



**CAPITULO XXIII**

RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y JUDICIAL.

El poder "judicial, carece de los atributos de (...) (los) poderes (ejecutivo y legislativo); no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la -- del legislador contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material".

"Sin embargo, el poder judicial desempeña en el juicio de amparo - funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el poder judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es de decir, por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema". (179)

Se ha cuestionado si el poder judicial es independiente o no del - ejecutivo, a lo que respondemos que "la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del poder ejecutivo, y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del Presidente de la Re pública o de sus colaboradores."

"Tiene como función dejar que, en lo particular, ciertos actos y medidas del ejecutivo, queden sujetos a juicio. Su función política principal es dar esperanza, a los grupos y personas que pueden utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o de rechos". (180)

(179) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional.op.cit. p.247.

(180) González Casanova, Pablo. op. cit. p. 36.

1. FACULTADES DE NOMBRAMIENTO.

El Presidente interviene en el poder judicial al ejercer la facultad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y al someter las licencias y las renunciaciones de los primeros a la aprobación del senado o de la Comisión Permanente en su caso. (véase supra pp. 126 y 127).

2. COLABORACION DEL PRESIDENTE CON EL PODER JUDICIAL.

El Presidente colabora con el poder judicial a través del ministerio público (véase supra p. 162) y al facilitarle "los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones" (Art. 89, fracción XII). Lo anterior, se debe a que el poder judicial requiere la ayuda de la fuerza pública -que se encuentra bajo el mando del ejecutivo- "para que se de cumplimiento a las sentencias y órdenes de los jueces, cuando la voluntad de los particulares se resista a obedecerlas". (181)

3. FACULTAD DE INDULTAR.

El indulto es una "gracia que el poder social otorga a los condenados por sentencia firme e irrevocable, remitiéndolo-  
(181) Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. op. cit. p. 177.

seles toda la pena que se le impuso o parte de ella, o conmutándosela por otra, considerada más suave (Dorado Montero)". (182)

Según Daniel Moreno "el indulto es un acto de clemencia o de política, por medio del cual se hace la remisión de una pena o sentencia impuesta por sentencia irrevocable" (183).

El Presidente está facultado para "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" (Art. 89, fracción XIV)

De acuerdo con nuestra legislación penal "existen dos -- clases de indultos: el necesario y el otorgado por gracia:

"El primero se origina automáticamente en vicios, errores o deficiencias graves en el proceso, que implican la inocencia del sentenciado o la disminución de su responsabilidad. También opera automáticamente el indulto necesario en el caso de la vigencia de una nueva ley --

---

(182) Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de. op. cit. p. 290.

(183) Moreno, Daniel. op. cit. p. 399.

que no considera delictuoso el hecho u omisión que si estaba previsto como tal por otra ley anterior, bajo la que el reo fue sentenciado". (184)

El indulto por gracia puede otorgarse cuando el reo ha prestado importantes servicios a la Nación.

En apariencia el indulto implica una intromisión del - ejecutivo en el poder judicial al privar de eficacia a una sentencia judicial, ante lo cual "estimamos que no hay tal interferencia, pues la actividad jurisdiccional concluyó con el fallo irrevocable, a partir del cual comenzó sola y escueta la ejecución encomendada al ejecutivo; y como es precisamente después de aquel fallo, -- cuando puede operar el indulto, es decir, dentro de la exclusiva actividad del poder ejecutivo, pensamos que - el indulto no es otra cosa que la dispensa que el  ejecutivo se hace de su propia ejecución. En efecto, el in- dulto no toca la cosa juzgada ni modifica el proceso, - ni rectifica la actividad jurisdiccional ya extinguida, sino que únicamente afecta a la ejecución". (185)

El indulto en México es de carácter absoluto, es decir que no puede conmutar la pena por una menor, o por otra diferente.

(184) Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. op. cit. p. 177.

(185) Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional. op. cit. p. 46B.

4. INDULTO Y AMNISTIA.

La amnistía, facultad "del poder legislativo que ordena el olvido oficial de una o varias categorías de delitos, aboliendo bien los procesos comenzados o que han - de comenzarse, bien las condenas pronunciadas" (186), - está contenida en el artículo 73, fracción XXII que establece:

"El Congreso tiene facultad:

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación".

"Cabe subrayar que la amnistía no es atributo exclusivo de alguna de las cámaras, sino que figura entre las facultades del Congreso de la Unión, o sea entre las que - se ejercitan separada y sucesivamente por la cámara de - diputados y la de senadores".

"Conforme al código penal", la amnistía -que figura entre las causas de extinción de la responsabilidad penal- "extingue la acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño..." (Art. 92). En resumidas palabras,

---

(186) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. A-B. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983. p. 136.

- "a) La ley de amnistía puede abarcar toda clase de delitos, aunque con frecuencia se aplica a los delitos políticos (véase la "Ley de Amnistía", publicada en el Diario Oficial de 20 de mayo de 1976)";
- "b) La amnistía es una disposición general que se aplica -- automáticamente a toda la categoría de personas que la misma ley determine, mientras el indulto es una medida de carácter individual";
- "c) En fin, y a diferencia del indulto que reduce o suprime la pena sin apagar los efectos accesorios de la condena, la amnistía extingue la acción penal y hace cesar la -- condena y sus efectos, pero deja subsistir la acción civil, en reparación de los daños sufridos por terceros".
- (187)

---

(187) Ibidem p. 137.

CAPITULO XXIV



JUICIO DE RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

El título cuarto de la Constitución establece la responsabilidad de los servidores públicos quienes responderán "por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones". (Art. 108).

La ley que reglamenta el citado título, es la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

El artículo 108 enumera a los servidores públicos sujetos a las disposiciones del título cuarto, entre los cuales está "incluido el -- Presidente de la República, pero en una categoría especial" (188) -- puesto que "durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común" (Art. -- 108).

"La cámara de diputados procederá a la acusación respectiva ante la cámara de senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado".

"Conociendo de la acusación la cámara de senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante reso-

lución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado" (Art. 110). "En este supuesto, (el senado) resolverá con base en la legislación penal aplicable" (Art. 111).

"Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables". (Art. 110).

El artículo 109, en su último párrafo, le concede "a cualquier -- ciudadano (acción popular), bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, (el que pueda) -- formular denuncia ante la cámara de diputados del Congreso de la - Unión, respecto de las conductas a las que" nos hemos referido anteriormente.

"La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del en cargo por (el Presidente de la República), será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el Presidente desempeña" su encargo. (Art. 114)

El Presidente, de conformidad con el artículo 108, sólo puede ser responsable de los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común. Con respecto a la primera conducta delictiva el código penal la tipifica y sanciona en los artículos 123 al 126, - no así con relación los segundos, y es aquí donde se presenta un -- grave problema de interpretación, debido a que en ninguna disposi--

ción jurídica, se especifica cuáles son los llamados delitos graves del orden común.

Tena Ramírez, opina que "la expresión "delitos graves del orden común" es ambigua y peligrosa. Rompiendo con todos nuestros precedentes constitucionales, que habían sido en el sentido de especificar limitativamente los delitos de que era responsable el jefe del ejecutivo, la Constitución de 57 introdujo la fórmula que se conserva en la vigente (La fórmula de 57, se inspiró en la Constitución norteamericana, que autoriza la declaración de culpabilidad - del Presidente y Vicepresidente por traición, cohecho u "otros delitos y faltas graves" -artículo II, sección 4-). Con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente".

"En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión exista en la ley actual), queda a discreción de las cámaras, calificar en cada caso la gravedad de los delitos y -- con ello está a merced de las mismas la suerte del jefe del Estado. El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe constar la clasificación respectiva, tal como lo propuso la reforma del 47 con la fórmula "delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley". Pero aun con esa modificación, que tendría la ventaja de juzgar el caso conforme a una norma conocida y anterior, hay la posibilidad de que el Congreso trate

de sojuzgar al Presidente mediante la expedición de una ley de tendenciosa severidad. Parece aconsejable, por todo ello, reanudar la tradición interrumpida en 57, especificando concretamente en la Constitución los delitos por los que pueda ser acusado el Presidente durante el tiempo de su encargo". (189)

Estamos de acuerdo con el autor citado, pues consideramos que el Presidente al ser la pieza fundamental del sistema político, no debe -- quedar sujeto a la voluntad política de los legisladores, cuando éstos persigan intereses de facción, porque ello acarrearía seguramente, la desestabilización de la República, con gravísimos costos políticos, económicos y sociales.

---

(189) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. op. cit. p. 570.

**CAPITULO XXV**

RESPONSABLES DEL PODER EJECUTIVO.

Consideramos pertinente, después de haber expuesto los fundamentos y causas jurídico-políticas que hacen del encargado del Órgano o poder ejecutivo la figura preeminente en el gobierno del Estado nacional, anotar la nómina de los responsables de tal alto cargo desde la consumación de la Independencia hasta la fecha:

"Primera regencia: Agustín de Iturbide, Juan O'Donojú, Manuel Velázquez de León, Isidro Yáñez y Manuel de la Bárcena."

"Primer imperio: Agustín de Iturbide (19 de mayo de 1822-19 de marzo de 1823)."

"Junta de gobierno: Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, como propietarios. Suplentes, Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero (del 30 de marzo de 1823 al 10 de octubre de 1824)."

"Presidentes de la República: Guadalupe Victoria (10 de octubre de 1824 - 10 de abril de 1829). Vicente Guerrero (10 de abril de 1829 - 17 de diciembre de 1829), José María Bocanegra (18 de diciembre de 1829 - 23 de diciembre de 1829), Pedro Vélez asociado de Lucas Alamán y Luis Quintanar (23 de diciembre de 1829 - 31 de diciembre de 1829), Anastasio Bustamante (vicepresidente en funciones) (10 de enero de 1830 - 13 -

de agosto de 1832), (19 de abril de 1837 - 17 de marzo de 1839), (11 de julio de 1839 - 22 de septiembre de 1841), - Melchor Múzquiz (14 de agosto de 1832 - 26 de diciembre de 1832), Manuel Gómez Pedraza (24 de diciembre de 1832 - 31 de marzo de 1833), Valentín Gómez Farfás (10. de abril de 1833 - 15 de mayo de 1833), (2 de junio de 1833 - 17 de junio de 1833), (6 de julio de 1833 - 27 de octubre de 1833) (5 de diciembre de 1833 - 23 de abril de 1834), (24 de diciembre de 1846 - 20 de marzo de 1847), Antonio López de Santa Anna (16 de mayo de 1833 - 2 de junio de 1833), (18 de junio de 1833 - 6 de julio de 1833), (28 de octubre de 1833 - 4 de diciembre de 1833), (24 de abril de 1834 - 27 de enero de 1835), (18 de marzo de 1839 - 9 de julio de 1839), -- (10 de octubre de 1841 - 25 de octubre de 1842), (5 de marzo de 1843 - 3 de octubre de 1843), (4 de junio de 1844 - - 12 de septiembre de 1844), (21 de marzo de 1847 - 31 de marzo de 1847), (20 de mayo de 1847 - 15 de septiembre de 1847) (20 de abril de 1853 - 9 de agosto de 1855), Miguel Barragán (28 de enero de 1835 - 2 de noviembre de 1835), (3 de noviembre de 1835 - 10. de marzo de 1836), José Justo Corro (2 de marzo de 1836 - 18 de abril de 1837), Nicolás Bravo - (10 de julio de 1839 - 17 de julio de 1839), (26 de octubre de 1842 - 5 de marzo de 1843), (29 de julio de 1846 - 6 de agosto de 1846), Francisco Javier Echeverría (22 de septiembre de 1841 - 10 de octubre de 1841), Valentín Canalizo (4 de octubre de 1843 - 3 de junio de 1844), José Joaquín de -

Herrera (12 de septiembre de 1844 - 20 de septiembre de 1844) (6 de diciembre de 1844 - 30 de diciembre de 1845), (2 de junio de 1848 - 15 de enero de 1851), Mariano Paredes de Arri-llaga (3 de enero de 1846 - 29 de julio de 1846), José María no Salas (6 de agosto de 1846 - 23 de diciembre de 1846), Pe dro María Anaya (2 de abril de 1847 - 20 de mayo de 1847), - (14 de noviembre de 1847 - 7 de enero de 1848), Manuel de la Peña y Peña (22 de septiembre de 1847 - 12 de noviembre de - 1847), (8 de enero de 1848 - 3 de junio de 1848), Mariano -- Arista (15 de enero de 1851 - 4 de enero de 1853), Juan Bau- tista Cevallos (5 de enero de 1853 - 7 de febrero de 1853), Manuel M. Lombardini (7 de febrero de 1853 - 20 de abril de 1853), Martín Carrera (14 de agosto de 1855 - 12 de septiem- bre de 1855), Rómulo Díaz de la Vega (12 de septiembre de - 1855 - 3 de octubre de 1855), Juan Alvarez (4 de octubre de 1855 - 10 de diciembre de 1855), Ignacio Comonfort (11 de - diciembre de 1855 - 30 de noviembre de 1857), (10. de diciem- bre de 1857 - 20 de enero de 1858), Benito Juárez (19 de ene- ro de 1858 - 18 de julio de 1872), Félix Zuloaga (21 de ene- ro de 1858 - 24 de diciembre de 1858), (24 de enero de 1859 - 2 de febrero de 1859), (9 de mayo de 1860 - 10 de mayo de 1860), Manuel Robles Pezuela (23 de diciembre de 1858 - 21 - de enero de 1859), Miguel Miramón (2 de febrero de 1859 - 12 de agosto de 1860), (15 de agosto de 1860 - 24 de diciembre de 1860), J. Ignacio Pavón (13 de agosto de 1860 - 14 de -- agosto de 1860), junta de notables de 35 miembros (22 de ju- nio de 1863 - 25 de junio de 1863)."



"Segundo Imperio: Regencia de tres personas: José Mariano Sa-  
las, Antonio Labastida y Dávalos y Juan N. Almonte (25 de ju-  
nio de 1863 - 20 de mayo de 1864); Juan N. Almonte (lugarte-  
niente del Imperio) (20 de mayo de 1864 - 12 de junio de - -  
1864); Maximiliano de Habsburgo (10 de abril de 1864 - 15 de  
mayo de 1867)."

"Presidentes: Sebastián Lerdo de Tejada (19 de julio de 1872-  
20 de noviembre de 1876), José María Iglesias (28 de octubre  
de 1876 - 1877), Porfirio Díaz (23 de noviembre de 1876 - 11  
de diciembre de 1876); (16 de febrero de 1877 - 4 de mayo de  
1877); (5 de mayo de 1877 - 30 de noviembre de 1880); (10. de  
diciembre de 1884 - 25 de mayo de 1911), Juan N. Méndez (6 de  
diciembre de 1876 - 17 de febrero de 1877), Manuel González -  
(10. de diciembre de 1880 - 30 de noviembre de 1884), Francis-  
co León de la Barra (25 de mayo de 1911 - 6 de noviembre de -  
1911), Francisco I. Madero (6 de noviembre de 1911 - 19 de fe-  
brero de 1913), Pedro Lascuráin (19 de febrero de 1913 - de -  
las 10:30 p.m. a las 11 p.m.), Victoriano Huerta (19 de febre-  
ro de 1913 - 15 de julio de 1914), Venustiano Carranza (26 de  
marzo de 1913 - 30 de abril de 1917); (10. de mayo de 1917 -  
21 de mayo de 1920), Francisco Carbajal (15 de julio de 1914-  
13 de agosto de 1914), Eulalio Gutiérrez (3 de noviembre de -  
1914 - 16 de enero de 1915), Roque González Garza (16 de ene-  
ro de 1915 - 10 de junio de 1915), Francisco Lagos Cházaro (10  
de junio de 1915 - 14 de octubre de 1915), Adolfo de la Huer-

ta (1o. de junio - 30 de noviembre de 1920), Alvaro Obregón (1o. de diciembre de 1920 - 30 de noviembre de 1924), Plutarco Elías Calles (1o. de diciembre de 1924 - 30 de noviembre de 1928), Emilio Portes Gil (1o. de diciembre de 1928 - 5 de febrero de 1930), Pascual Ortiz Rubio (5 de febrero de 1930 - 2 de septiembre de 1932), Abelardo L. Rodríguez (3 de septiembre de 1932 - 30 de noviembre de 1934), Lázaro -- Cárdenas (1o. de diciembre de 1934 - 30 de noviembre de -- 1940), Manuel Avila Camacho (1o. de diciembre de 1940 - 30 de noviembre de 1946), Miguel Alemán Valdés (1o. de diciembre de 1946 - 30 de noviembre de 1952), Adolfo Ruiz Corti-- nes (1o. de diciembre de 1952 - 30 de noviembre de 1958), Adolfo López Mateos (1o. de diciembre de 1958 - 30 de noviembre de 1964), Gustavo Díaz Ordaz (1o. de diciembre de 1964 - 30 de noviembre de 1970), Luis Echeverría Álvarez (1o. de diciembre de 1970 - 30 de noviembre de 1976), José López Portillo (1o. de diciembre de 1970 - 30 de noviembre de 1982)" (190) Miguel de la Madrid Hurtado (1o. de diciembre de 1982 - ).

---

(190) Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. op. cit. pp. 163 a 166.

**CAPITULO XXVI**

REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Han sido aprobadas una serie de reformas a la Constitución relacionadas con temas tratados en páginas anteriores, las cuales no fueron incluidas en sus respectivos capítulos por no haber entrado en vigencia aún.

Las reformas se refieren a:

- I. Los períodos de sesiones del Congreso de la Unión.
- II. La Comisión permanente.
- III. La asamblea de representantes del Distrito Federal.
- IV. Las facultades presidenciales.

I. Artículo 65. "El Congreso se reunirá a partir del 10. de noviembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias."

Artículo 66. "Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos (que le correspondan al Congreso), pero el primero, no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año y el segundo, hasta el 15 de julio del mismo año."

"Si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indi-

casas, resolverá el Presidente de la República" (véase supra pp. 76 y 123).

Artículo 69. "A la apertura de sesiones ordinarias - del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país". (véase supra p. 124).

Las reformas a los artículos mencionados surtirán -- sus efectos a partir del 1o. de septiembre de 1989. (Artículo 1o. transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1986).

II. Artículo 79. "La comisión permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere (la) Constitución, tendrá las siguientes":

I a IV...

V. "Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que le someta el Presidente de la República". (véase supra pp. 126 y 127).

III. Artículo 73. "El Congreso tiene facultad":

I a V...

VI. "Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometién~~do~~ndose a las bases siguientes":

1a...

2a...

3a. "Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea integrada por 40 representantes".

"Los representantes a la asamblea (...) serán - - electos cada tres años y por cada propietario se eli girá un suplente."

"Son facultades de la asamblea de representantes del Dis trito Federal las siguientes":

A)...

B). "Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando - en cuenta la provisión de ingresos y el gasto público, las considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la cámara de di putados del Congreso de la Unión";

C) a G)...

H). "Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República"\* (véase supra pp. 126 y 127)

I)...

J). "Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal".

"La asamblea de representantes se reunirá a partir -- del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un -- primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, que podrá -- prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República".

"A la apertura del segundo período de sesiones ordinarias de la asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal".

\* "Se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución". (Art. segundo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987).

El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, contiene las reformas a los artículos 73, fracción VI, 79, fracción V y 89, fracciones II y XVII, en su artículo 10., mientras que en sus artículos transitorios se establece que:

- a) "Los representantes a la asamblea del Distrito Federal - serán electos simultáneamente a los diputados federales que integrarán la LIV legislatura del Congreso de la - - Unión" (segundo).
- b) "En tanto se instala la asamblea de representantes del - Distrito Federal, los nombramientos de magistrado del -- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con- tinuarán siendo sometidos por el Presidente de la Repú-- blica, a la aprobación de la cámara de diputados del Con greso de la Unión, o de la comisión permanente, en su ca so" (cuarto).

IV. Art. 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes":

I...

- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del des pacho, al procurador general de la república, al títu- lar del órgano u órganos por el que se ejerza el gobier no en el Distrito Federal, remover a los agentes diplo- máticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, -



"cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes";

III a XVI...

XVII. "Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la asamblea de representantes del Distrito Federal" (véase supra pp. 126 y 127).

CONCLUSIONES.

- La autoridad (política) o gobierno es un organismo mediante el cual, el Estado lleva a cabo sus fines.
- La autoridad promueve el bien común a través del orden jurídico que crea el orden social.
- La sociedad, organizada políticamente, recibe actualmente el nombre de Estado.
- El Estado está formado por cuatro elementos: población, gobierno, territorio y orden jurídico.
- El gobierno no existe sino para la sociedad y en última instancia para buscar el bienestar del hombre y no al contrario.
- Los griegos llamaron a su organización política "polis", que significa ciudad.
- Los romanos denominaron a la comunidad de intereses res pública, la cosa común a la ciudadanía toda.
- La palabra Estado se empezó a usar en el siglo XII, para designar a la organización política en general, término que aún conserva su vigencia.

- Al centralizar el rey, en su persona, el poder político que antiguamente ejercían diferentes depositarios -internos y externos a su reino-, nace el Estado moderno.
- El Estado moderno surgió como una organización política nacional absoluta y soberana, que aunque después dejó de ser absoluto, siguió siendo soberano.
- La soberanía, potestad suprema estatal subsiste por sí misma, independientemente de quien la ejerza en particular.
- El titular permanente de la soberanía es el Estado, como persona ideal y estable, y quien esté facultado para ejercerla, será solamente un representante u órgano estatal.
- La Constitución de 1917, establece en su artículo 39 que: "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo", por consiguiente, de él procede todo poder público, que debe instituirse para su beneficio. De no ser así, "el pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.
- La división de poderes es garantía para la conservación de las libertades políticas, pero tal separación no impide la colaboración y coordinación entre ellos.
- Aunque generalmente se le llama división de poderes, es más - -

preciso hablar de una división de competencias ya que exactamente cada órgano de la autoridad representa circunscrito a sus facultades, el poder del gobierno (del Estado), el cual, no puede dividirse.

- "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. 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. "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar". (Art. 49 constitucional).
- La constitución política, ley fundamental o suprema, es el conjunto de normas jurídicas básicas que delimitan los derechos y obligaciones del pueblo y su gobierno, creada por un congreso, convención o asamblea constituyente, en uso del poder popular que representa.
- Las cualidades esenciales de un régimen democrático son: a) soberanía popular; b) libertad individual y social; c) constitución política; ch) gobierno legítimo.
- Los partidos políticos son el medio principal para atraer el in

- terés y la participación populares en los asuntos estatales.
- Si los partidos políticos no actúan libremente y las elecciones no se desarrollan respetando la voluntad popular, no es posible que exista la democracia.
  - Al pluripartidismo puede considerársele (con relación al unipartidismo) como más cercano al ideal democrático.
  - La democracia no es una "vía política dogmática", la circunstancia de cada nación es la que debe determinarla.
  - El Estado tiene órganos que lo representan, por medio de los cuales actúa en su unidad y totalidad, integrando aquéllos, al gobierno o autoridad política.
  - El órgano estatal está integrado por dos elementos: a) objetivo, formado por las facultades que marca la ley -competencia-, y b) subjetivo, llamado titular del órgano, es la persona que -- ejerce la competencia otorgada por la ley.
  - Forma de Estado se refiere a la totalidad de la estructura política de la sociedad, a la configuración total de la entidad -- denominada Estado.
  - Forma de gobierno es la estructura que adoptan los órganos de

la autoridad política del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones que se establecen entre - si.

- Las formas de Estado son la monarquía y la república.
- Relacionando las formas de gobierno con las formas de Estado de las que forman parte, la monarquía puede ser absoluta o constitucional (también llamada parlamentaria) y la república, presidencialista o parlamentaria.
- A nivel mundial, el órgano o poder ejecutivo predomina sobre -- los órganos o poderes legislativo y judicial.
- Los factores que han influido en casi todos los países para fortalecer al ejecutivo son: a) problemas económicos, sociales y - de planeación; b) problemas de defensa y militares; c) su papel en las relaciones internacionales; ch) la delegación de facultades legislativas; d) el control de la opinión pública a través de los medios de comunicación social.
- En la América hispana, por ser de tal magnitud el problema del "ejecutivo fuerte", no se le ha tratado de equilibrar con los - otros dos órganos o poderes, sino de ponerle limitaciones en el tiempo.
- Los principales motivos que crean la posición determinante del

ejecutivo en nuestro país son; a) el Presidente es el jefe real del partido dominante; b) su control sobre las fuerzas armadas; c) la rectoría económica; ch) la gran influencia que tiene en la opinión pública mediante el uso de las facultades que posee respecto a los medios de comunicación social; d) la unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras; e) el manejo - - irrestricto de la política internacional; j) el gobierno directo del Distrito Federal.

- El sistema político de México es presidencialista puro, ya que no presenta elemento alguno de parlamentarismo.
- La primera república presidencial se fundó en los Estados Unidos.
- El sistema presidencial mexicano fue creado en 1824, sin antecedentes políticos en el país o en la antigua metrópoli.
- El presidencialismo mexicano tiene sus orígenes en la Constitución de los Estados Unidos, de 1787 y la Constitución Política de la monarquía española, de 1812.
- El poder ejecutivo establecido en la Constitución de 1917 tiene sus fuentes principales en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

- El ejercicio del poder ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". (Art. 80 constitucional).
- La elección presidencial se efectúa de manera directa.
- El ciudadano que haya sido Presidente no puede volver a desempeñar ese puesto en ningún caso y por ningún motivo.
- La protesta presidencial, si bien no constituye el cargo, debe rendirse porque es manifestación pública de la subordinación del Presidente al orden público.
- El Congreso de la Unión (o la comisión permanente, en sus recesos), tiene la facultad de nombrar a quien ocupará la presidencia al faltar temporal o permanentemente el Presidente.
- Dependiendo del momento en que se produzca la falta presidencial y el órgano legislativo que designe sucesor, podrá haber un Presidente provisional, interino o sustituto.
- El Presidente únicamente podrá renunciar a su cargo "por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia". (Art. 86 constitucional).
- A la serie de apoyos humanos, orgánicos y de mecanismos varios -



con que cuenta el Presidente para la conducción de los asuntos que le competen al poder ejecutivo se le llama administración pública federal (centralizada y paraestatal).

- En el proceso de formación de las leyes el Presidente interviene: a) presentando iniciativas ante el Congreso de la Unión; b) ejerciendo la facultad de veto; c) promulgando o publicando las leyes.
  
- El Presidente puede legislar únicamente en cinco supuestos: -- a) la expedición de reglamentos; b) los casos de emergencia en que hay suspensión de garantías individuales; c) al dictar medidas de salubridad; ch) en la celebración de tratados internacionales; d) en materia de regulación económica, referida al comercio exterior.
  
- Si las cámaras de diputados y senadores deciden terminar sus sesiones antes del 31 de diciembre, pero no se ponen de acuerdo en la fecha, resolverá el Presidente.
  
- El ejecutivo sólo puede convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, o a una sola de las cámaras, cuando así lo haya acordado la comisión permanente.
  
- El Presidente debe asistir a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión y presentar un informe escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración -

pública del país.

- El ejecutivo posee facultades de nombramiento, las que ejerce:
  - a) libremente, al nombrar y remover a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, al gobernador del -- Distrito Federal y al procurador general de justicia del Distrito Federal; b) con la aprobación del senado (o de la comisión permanente, en su caso), al nombrar ministros, agentes diplomáticos, cónsules, generales; coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y fuerza aérea nacionales; los empleados superiores de hacienda y los ministros de la Suprema Corte de Justicia; c) con la aprobación de la cámara de diputados (o de la comisión permanente, en los recesos de aquélla), al nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; ch) de acuerdo con lo dispuesto en la ley, nombra libremente a los servidores públicos incluidos en el apartado "B" del artículo 123 constitucional y a los oficiales de las fuerzas armadas no comprendidos en el inciso a) de este párrafo.
  
- El Presidente, que es el comandante supremo de las fuerzas armadas, no forma parte de ellas, ya que su calidad de jefe militar es debido al puesto que ocupa, y sus funciones con relación a -- aquéllas, las realiza por mandato constitucional.
  
- El Presidente, en materia militar está facultado para: a) declarar y conducir la guerra; b) enviar tropas al exterior, permitir

el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la es  
tación de escuadras extranjeras, por más de un mes en aguas mexi-  
 canas; c) preservar la seguridad interior, disponiendo de la to-  
 talidad de las fuerzas armadas (con autorización del Congreso de  
 la Unión, al cual el Presidente solicita la suspensión de las ga  
rantías individuales).

- El Presidente representa al país ante la comunidad internacional en su calidad de jefe de Estado, y dirige la política exterior de México.
- En materia económica, la intervención presidencial es preponderante, a través de la política monetaria, la inversión pública, los empréstitos, el control de la inversión extranjera, la política de precios, la política fiscal y la rectoría económica.
- El Presidente está facultado, de manera exclusiva, para expulsar del país, inmediatamente y sin previo juicio a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.
- La educación académica del país es dirigida por el ejecutivo.
- El Presidente realiza las expropiaciones mediante -no previa- indemnización y por causa de utilidad pública.
- La preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones corresponde al ejecutivo.

- El Presidente en materia de medios de comunicación social (radio y televisión) está facultado para otorgar y revocar concesiones, para el uso del espacio nacional en la difusión de imágenes, - - ideas y noticias como vehículos de información y expansión.
- El movimiento obrero presenta marcadas características de dependencia respecto al Presidente.
- La operación de las entidades de la administración pública paraestatal depende de la intervención presidencial.
- El Presidente tiene a su cargo directamente el gobierno del Distrito Federal, pero lo ejerce por conducto del jefe del departamento del Distrito Federal.
- La acción penal es ejercida por el procurador general de la República (órgano del ejecutivo).
- El Presidente es la suprema autoridad agraria.
- El ejecutivo tiene facultades jurisdiccionales únicamente en los casos previstos en el artículo 27 constitucional (en materia - - agraria).
- El poder judicial, con base en el juicio de amparo, se coloca -- por encima de los otros poderes, a los que enjuicia y limita.

- El indulto por gracia lo concede el Presidente a los reos sen  
tenciados por delitos de competencia de los tribunales federal  
es y a los sentenciados por delitos del orden común en el --  
Distrito Federal.
- El Presidente sólo puede ser acusado por traición a la patria  
y delitos graves del orden común.
- Debería especificar la ley penal, cuáles deben considerarse co  
mo delitos graves del orden común.
- Los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Jus-  
ticia del Distrito Federal, los someterá el Presidente a la --  
aprobación de la asamblea de representantes del Distrito Fede-  
ral a partir del 1o. de septiembre de 1988.
- La asamblea de representantes del Distrito Federal celebrará -  
sesiones extraordinarias durante sus recesos, para la atención  
de asuntos urgentes, a petición de la mayoría de sus integran-  
tes o del Presidente de la República.

B I B L I O G R A F I ATEXTOS CONSULTADOS:

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Tercera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.
- 2.- Becerra Gallo, Belisario. Ombudsman. Protector de derechos de los ciudadanos. Tesis Profesional. Universidad Panamericana. - México, D.F., 1981.
- 3.- Bulman, René. Introducción a la política. Traducción de Ricardo Bastid. Compañía General Fabril Editora, S.A., Argentina -- 1960.
- 4.- Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Tercera edición. Editorial Porrúa, México. 1979.
- 5.- Camacho, Manuel. Los nudos históricos del sistema político mexicano, en Las crisis en el sistema político mexicano (1928- - 1977). El Colegio de México. México, 1977.
- 6.- Cardiel Reyes, Raúl. Curso de Ciencia Política. Primera edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1978.
- 7.- Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Primera edición. Siglo Veintiuno Editores. México-España-Agentina-Colombia, - - 1978.
- 8.- Carrillo Flores, Antonio. El ejecutivo y las leyes inconstitucionales, en la Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia No. 15. México 1942.
- 9.- Cole, G.D.H. La organización política. Traducción de Alfonso - Reyes. Séptima reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1979.
- 10.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión. Editorial Trillas. México, 1983.
- 11.- Coronado, Mariano. Elementos de derecho constitucional mexicano. Librería de Ch. Bouret. México, 1906.
- 12.- Cruz O. Oscar René. La sucesión presidencial en los E.E.U.U. - Primera edición. Publicaciones Cruz O. S.A. México, 1980.
- 13.- Crossman, R.H.S. Biografía del Estado Moderno. Traducción de - J. A. Fernández de Castro. Primera reimpresión. Colección Popular. Fondo de Cultura Económica. México, 1978.
- 14.- Charlot, Jean. Los partidos políticos. Traducción de Jesús Montserrat Baras. Colección Beta. A. Redondo, Editor. Barcelona, - 1971.

- 15.- Deutsch, Karl. W. Política y Gobierno. Traducción de E. L. Suárez. Primera edición en español. Sección de obras de política y derecho. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
- 16.- Duverger, Maurice. Los partidos políticos. Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- 17.- Easton, David. Política Moderna. Traducción de Luz María Trejo de Hernández. Primera edición. Editorial Letras. México, 1968.
- 18.- Finer, Hermann. Theory and practice of modern government. 2d. - ed. Henry Holt and Co., New York.
- 19.- Fischbach, O. G. Teoría Derecho del Estado. Traducción de la Segunda edición alemana y anotado por Rafael Luengo Tapia. Tercera edición. Biblioteca de Iniciación Cultural. Editorial Labor, S. A., Barcelona-Buenos Aires, 1934.
- 20.- Fraga, Gabino. Derecho administrativo. Vigésima edición. Editorial Porrúa. México, 1980.
- 21.- García Múñez, G. Compendio de la teoría general del Estado de Jorge Jellinek. Editor Manuel de J. Nucamendi. México, 1936. --
- 22.- Garza de la, Sergio F. Derecho financiero mexicano. Quinta edición. Editorial Porrúa. México, 1974.
- 23.- Gattel, Raymond G. Historia de las ideas políticas. Traducción de Teodoro González García. Tomo I. Segunda Edición. Editora Nacional.
- 24.- González Casanova, Pablo. La democracia en México. Decimacuarta edición. Serie popular Era. Ediciones Era, S.A., México, 1983.
- 25.- González Cosío, Arturo. Notas para un estudio sobre el Estado - mexicano, en México: cuatro ensayos de sociología política. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1972.
- 26.- González Uribe, Héctor. Teoría Política. Quinta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- 27.- Guzmán Valdivia, Isaac. Doctrinas y Problemas Sociales. Primera Edición. Editorial JUS. México, 1980.
- 28.- Guzmán Valdivia, Isaac. Los Valores de Nuestra Nacionalidad. -- Primera edición. Editorial Limusa. México, 1985.
- 29.- Guzmán Valdivia, Isaac. Reflexiones en torno al Orden Social, - Editorial JUS, S.A. México, 1983.
- 30.- Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John. El Federalista. Fondo de Cultura Económica. México, 1957.
- 31.- Heller, Herman. Teoría del Estado. Traducción de Luis Tobío. Novena reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1983. - -

- 32.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. A-B. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983.
- 33.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. C-CH. 1ra. edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983.
- 34.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. D. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983.
- 35.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. E-H. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983.
- 36.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V. I-J. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984.
- 37.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VI. L-O. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984.
- 38.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VII P-Reo. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984.
- 39.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Rep-Z. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984.
- 40.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica. UNAM. México, 1977.
- 41.- Iturranga, José. Los presidentes y las elecciones en México, en la Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. Año IV, números 11 y 12. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1958.
- 42.- López Rosado, Diego G. Problemas económicos de México. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1970.
- 43.- Madrid Hurtado, Miguel de la. Cien tesis sobre México. Edición de la Secretaría de Información y Propaganda. Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. México, 1982.
- 44.- Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de derecho constitucional. Testimonios de nuestro tiempo. Documentos. Segunda edición. Edición. Editorial Porrúa, S.A., 1980.
- 45.- Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Biblioteca EDAF de Bolsillo. - Madrid, 1982.
- 46.- Maritain, Jacques. El Hombre y el Estado. Traducción de Juan Miguel Palacios. Primera edición española. Coedición de la Fundación Humanismo y Democracia con Ediciones Encuentro. España, 1983.



- 47.- Mandieta y Núñez, Lucio. Los partidos políticos. Tercera edición Editorial Porrúa. México, 1977.
- 48.- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Segunda edición. Editorial Pax-México. México, 1973.
- 49.- Moreno Sánchez, Manuel. Crisis política de México. Editorial Ex-temporáneos. México, 1970.
- 50.- Muñoz, Luis. Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Antecedentes, concordancias, derecho comparado, legislación conexas, jurisprudencia, prontuario e índice. Biblioteca Lex de derecho y ciencias sociales. Vol. II. Ediciones Lex. México, D. F., 1947.
- 51.- Ortiz Ramírez, Serafín. Derecho constitucional mexicano. Primera edición Editorial Cultura, T.C., S. A., México, D.F.,
- 52.- Pina, Rafael de y Mina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- 53.- Plano, Jack C. y Olton, Roy. Diccionario de relaciones internacionales. Versión española de José Meza Nieto. Primera edición. Editorial Limusa-Wiley. México, 1971.
- 54.- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Décima primera edición. Editorial Porrúa. México, 1978.
- 55.- Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. Mexicano; esta es tu Constitución. Cuarta edición. Cámara de Diputados. México, 1982. --
- 56.- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Décimasexta edición. Madrid, 1939.
- 57.- Ríos Elizondo, Roberto. El acto de gobierno. El poder y el derecho administrativo. Primera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.
- 58.- Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. Octava edición. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- 59.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Decimonovena edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- 60.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. 1808-1983. - Décimosegunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- 61.- Zafra Valverde, José. Teoría Fundamental del Estado. Lecciones para un curso de derecho político. Universidad de Navarra, Pamplona, 1967.

LEGISLACION CONSULTADA.NACIONAL

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
CODIGO FEDERAL ELECTORAL.  
CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN,  
Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.  
LEY DE EXPROPIACION.  
LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.  
LEY FEDERAL DE EDUCACION.  
LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION.  
LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.  
LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.  
LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO.  
LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION  
EXTRANJERA.  
LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

EXTRANJERA

LEY FUNDAMENTAL DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.  
CONSTITUCION DE AUSTRIA.  
CONSTITUCION DE LA REPUBLICA POPULAR DE CHINA.  
CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.  
CONSTITUCION DE FRANCIA.  
CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE GUINEA.  
CONSTITUCION DE MARRUECOS.  
CONSTITUCION DE LA REPUBLICA TURCA.  
LEY FUNDAMENTAL DE LA UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS.