

308909

26



UNIVERSIDAD

PANAMERICANA

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

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

" EL PODER EJECUTIVO EN MEXICO "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MA. AMPARO ZEPEDA CARRANZA SEPULVEDA

EJEMPLAR UNICO

MEXICO, D. F.

02





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.

**TESIS  
FALLA  
DE  
ORIGEN**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A la memoria de mi Padre.

A mi Madre con toda mi  
gratitud.

A mis Abuelitos  
con respeto.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A mis hermanos con  
mucho cariño.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A mis compañeros y maestros  
con mi amistad y lealtad.

Al Dr. José Luis Soberanes  
Fernández con profundo agra  
decimiento.

Y especialmente a mi hija, con  
todo mi amor.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**S U M A R I O**

Introducción.	Pág. 1
<b>CAPITULO I.- <u>FORMAS DE GOBIERNO.</u></b>	<b>Pág. 3</b>
1.- Concepto de forma de gobierno.	
2.- Necesidad de clasificar las - formas de gobierno.	
3.- Constitucionalismo y autocracia.	
4.- El gobierno parlamentario y el gobierno presidencial.	
5.- El parlamentarismo en Gran Bretaña.	
6.- El presidencialismo en los Esta- dos Unidos.	
7.- El constitucionalismo en la Repú- blica Francesa.	
8.- Sistema Constitucional Soviético.	
 <b>CAPITULO II.- <u>ORIGENES DEL PRESIDENCIALISMO.</u></b>	 <b>Pág. 43</b>
1.- Orígenes del sistema presidencial en Estados Unidos.	
2.- Organización constitucional en - Estados Unidos.	
3.- Orígenes del presidencialismo en América Latina.	
 <b>CAPITULO III.- <u>EL PODER EJECUTIVO EN MEXICO.</u></b>	 <b>Pág. 60</b>
1.- Introducción.	
2.- Influencias indígena y colonial.	
3.- México independiente.- Constitución de 1814.	
4.- Constitución de 1824.	
5.- Bases constitucionales de 1836.	
6.- Bases orgánicas de 1843.	
7.- El acta constitucional y de re- formas de 1847.	
8.- La constitución de 1857.	
9.- El estatuto del Imperio.	
 <b>CAPITULO IV.- <u>FACULTADES DEL EJECUTIVO EN MEXICO.</u></b>	 <b>Pág. 95</b>
1.- Primacía del poder ejecutivo.	
2.- Ejecutivo unitario, forma de elección.	
3.- Requisitos para ser presidente.	
4.- Facultades del presidente en materia legislativa.	
5.- Facultades de nombramiento, declaración de guerra y preservación de la seguri- dad interior.	

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

- 6.- Facultades del presidente en cuanto a las relaciones exteriores.
- 7.- Facultades económicas y hacendarias.
- 8.- Facultades en materia agraria, laboral, de expropiación y expulsión de extranjeros.
- 9.- Facultades en el ejercicio de la acción penal, en materia educativa, en los medios masivos de comunicación, en el gobierno del Distrito Federal y en el procedimiento electoral.
- 10.- Facultades jurisdiccionales del presidente y sus relaciones con el poder judicial.

**CAPITULO V.- LIMITACIONES AL PODER EJECUTIVO.**

**Pág. 141**

- 1.- El aspecto personal en la presidencia.
- 2.- Posibles controles del congreso sobre el presidente.
- 3.- Algunas otras limitaciones al poder del presidente.
- 4.- Algunas propuestas de reforma.

**Conclusiones.**

**Pág. 156**

**Bibliografía.**

**Pág. 158**

INTRODUCCION.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Desde el inicio de la vida en común, los hombres buscaron organizarse bajo una forma que permitiera llegar a la sociedad a sus fines con orden y paz.

De este modo surgen ya, desde las épocas más remotas diversas formas de gobierno, que al paso de los siglos van configurandose y adquiriendo caracteres propios al inicio del surgimiento de los Estados modernos cada uno iba perfilando su forma gubernativa.

Hoy día son diversas las formas de gobierno en cada nación del mundo, pero siempre encuadradas dentro de una estructura básica que las hace encajar bajo límites constitucionales que marcan sus propias leyes fundamentales.

Aparecen con fuerza dos corrientes gubernamentales; el gobierno parlamentario cuyo centro de poder es el órgano legislativo y el gobierno presidencial, que concede amplias atribuciones al jefe de Estado que es al propio tiempo jefe de gobierno.

El presidencialismo, tuvo su origen en los Estados Unidos de Norteamérica, y fue poco a poco siendo adoptado por la gran mayoría de los países latinoamericanos apenas lograron éstos su independendencia. Al correr los años, cada nación latinoamericana definió el presidencialismo con caracteres propios adecuandolo a su forma de vida y a su idiosincracia. México no fue una excepción, una vez adoptado el gobierno presiden -

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

cial, fue deliniando a este poder a través de sus constituciones, dando cada vez más preminencia al órgano ejecutivo. De este modo las facultades presidenciales van ampliándose a lo largo de nuestra historia, y hoy día sus atribuciones son muy grandes, pudiendo afirmarse que abarcan la gran mayoría de nuestra vida jurídica y política.

Si bien es necesario estructurar un poder ejecutivo fuerte para dirigir una nación en constante desarrollo, no es menos cierto que nuestra constitución no ha pretendido en modo alguno instituir el gobierno de la tiranía; ella misma ha puesto los límites a tal poder, que por ser tan amplio debe ser vigilado eficazmente en todo momento, y ha puesto asimismo los medios jurídicos para exigir responsabilidad al detentador del poder ejecutivo.

Mi deseo en este estudio es hacer patente una vez más, la gran influencia que en nuestra vida jurídica y política ejerce el presidente, así como hacer notar la necesidad de hacer efectivos los límites que nuestra constitución impone al órgano ejecutivo, y por último, plasmar las reformas que son necesarias en nuestra administración pública para que los gobernados lleguemos más fácilmente al fin de la sociedad, el bien común.

CAPITULO I  
FORMAS DE GOBIERNO

TESIS CON  
FALLA DE GEN

- 1.- Concepto de forma de gobierno.
- 2.- Necesidad de clasificar las formas de gobierno.
- 3.- Constitucionalismo y Autocracia.
- 4.- El gobierno parlamentario y el gobierno presidencial.
- 5.- El Parlamentarismo en Gran Bretaña.
  - I. La Corona. II. El gabinete.
  - III. El primer ministro. IV. El parlamento.
- 6.- El presidencialismo en los Estados Unidos.
- 7.- El constitucionalismo en la República Francesa.
- 8.- Sistema Constitucional Soviético.

1.- Concepto de Forma de Gobierno.

Con la expresión forma de gobierno se suele indicar la posición recíproca en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado, tomando el vocablo gobierno desde luego no en el sentido amplio a que se refiere uno de los elementos constitutivos del Estado; sino en su sentido estricto, significando el conjunto de las principales instituciones estatales que tienen el poder político, como podría ser el parlamento o el presidencialismo por ejemplo. (1)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2.- Necesidad de Clasificar ~~las Formas de Gobierno~~

El hecho de clasificar los tipos de gobierno permite encajar a los distintos modos de organización política, tanto los propios como los de otros países; pudiendo hablarse así de gobiernos democráticos que protegen las libertades individuales y de totalitarismos en que existe una forma autocrática en el ejercicio del poder que menoscaba y oprime todo intento de libertad.

Entre las diversas clasificaciones hechas desde el inicio de la historia de las formas de gobierno se hallan las siguientes:

I. Aristóteles dió la clasificación clásica en que siguiendo a Platón y a Herodoto configuró una división tripartita partiendo del número de detentadores del poder. Así, habló de una monarquía, de una aristocracia y de una politica, designando con este nombre lo que hoy conocemos como la moderna democracia constitucional; sin embargo, a estos tipos de gobierno los llamó puros o ideales; pero también habló de las transformaciones pervertidas o degeneradas de estos tipos ideales, es decir, cuando los gobernantes hacen uso de su poder para sus fines ya sea en beneficio de una persona, de una clase, o en la polis de la masa de los destinatarios del poder, en vez de ejercerlo para el bien común. Cuando esto sucede, decía Aristóteles, el poder y la organización constitucional se transforman en una tiranía, oligarquía u olocracia. (2)

No obstante lo anterior, Aristóteles se dió perfecta cuenta de que no existen poderes políticos buenos o malos en sí mismos, sino que su valor depende en cada caso del uso que del poder político hagan sus detentadores.

II. Maquiavelo por su parte, recogió la clasificación Aris-

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

totémica simplificándola. Para él, en la monarquía, la soberanía radica exclusivamente en el detentador del poder ya sea por derecho o por la fuerza; mientras que en la república la soberanía se halla distribuida en una mayoría o en una colectividad de personas, por otro lado consideraba a la aristocracia y a la democracia conjugadas en la república. (3)

III. Montesquieu tomando ya en consideración la dinámica propia del proceso del poder y no solo la estructura interna del gobierno atribuye a cada tipo de gobierno una base moral. Decía que en la democracia la idea moral predominante era la virtud, en tanto que en la aristocracia la moderación era su base moral fundamental, por último considera el honor como principio social clásico de la monarquía.

Ademas de estos tipos de gobierno, y como una forma peculiar, habla del despotismo al que considera como un ejercicio ilegal y arbitrario del poder a través de una sola persona.

Contrapone al despotismo las formas monárquicas y republicanas bajo el concepto de Estado constitucional, Estado de derecho. Su teoría fue coronada al hablar de la llamada división de poderes, es decir, los límites y contrapesos de los poderes entre sí para evitar caer en el despotismo. (4)

IV. Guglielmo Ferrero considera que el valor de un régimen político no radica en su conformación como monarquía o república, sino que lo realmente decisivo es la relación socio-psicológica entre los que tienen en sus manos el poder político. Afirma que para que un gobierno sea reconocido por el pueblo debe estar dotado de una autoridad legítima basada en el consentimiento de los gobernados. (5)

V. Loewenstein por su parte emite el criterio consistente en afirmar que ninguna clasificación por mejor elaborada que esté, es completamente satisfactoria, que lo verdaderamente útil en una clasificación consiste en observar como es realmente ejercido y controlado el poder político en una sociedad estatal concreta. (6)

El criterio de este autor nos parece el mas acertado ya que la forma real en que los gobernantes ejerciten el poder político es lo que determina la verdadera estructura gubernamental y el progreso o atraso en todos los órdenes del país al cual gobiernan.

### 3.- Constitucionalismo y Autocracia.

El Estado constitucional se basa en el principio de la distribución del poder que existe cuando varios e independientes detentadores del mismo participan en la formación de la voluntad estatal. Las funciones que les han sido confiadas son sometidas a un respectivo control por los otros órganos estatales, desde luego, no se pretende que absolutamente todas sus actividades estén sometidas a dichos controles porque impediría el correcto ejercicio del gobierno, ni tampoco el control se da en forma absolutamente igual en todos los casos.

Para Loewenstein los diferentes tipos de gobierno se distinguen entre sí por las facultades que la constitución y el proceso fáctico del poder atribuyen a los diferentes órganos estatales. (7)

En la autocracia hay un solo detentador del poder que puede ser una persona, una asamblea, un comité, una junta o un partido. En esta forma de gobierno el poder está concentrado en sus manos totalmente y no existe ningún mecanismo de control; prácticamente el gobierno no tiene límites constitucionales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el constitucionalismo por el contrario, hay un régimen democrático y un respeto a los derechos fundamentales del hombre.

En todas las democracias constitucionales existe el convencimiento de que todo poder emana del pueblo y de que el gobierno debe ser acorde con esta voluntad, por otra parte se considera que es a través de elecciones libres como deben competir las diferentes ideologías y fuerzas sociales. La conformación del poder es triangular, gobierno, pueblo y congreso o parlamento.

Entre los tipos básicos dentro de la democracia constitucional hallamos los siguientes:

I. Cuando el pueblo organizado como electorado tiene una situación preponderante el gobierno recibe el nombre de democracia directa.

II. Aquel tipo de gobierno en el cual se aspira a un equilibrio entre los distintos órganos estatales, parlamento y ejecutivo, a través de la integración del gobierno en el parlamento y en el que los miembros de aquel pertenecen al mismo tiempo a la asamblea, es llamado parlamentarismo.

En la práctica el parlamentarismo se manifiesta en dos formas considerablemente diferentes, según que el parlamento tenga un papel predominante o que sea el ejecutivo el que tiene la primacía en el poder; en el primer caso se habla de un parlamentarismo puro, en el segundo se habla de un presidencialismo, denominado así en razón de que implica un papel de liderazgo para el ejecutivo.

Paolo Biscaretti di Ruffia divide estas dos formas de go-

bierno en constitucional pura, denominada de ordinario presidencial, en la cual el jefe de Estado es el que traza la dirección política general; y constitucional parlamentaria, en la que son los ministros los que tienen a su cargo la función de dirección política, y que son responsables frente al parlamento, mientras el jefe de Estado asume un valor puramente formal. (8)

4.- El gobierno parlamentario y el gobierno presidencial.

Comenzaremos aludiendo al parlamentarismo que en sus diversas manifestaciones es en realidad, en nuestros días, el tipo más común de gobierno constitucional.

A) Los principios básicos del parlamentarismo son los siguientes:

I. El gobierno - el gabinete - requiere del apoyo de la mayoría del parlamento, o por lo menos de la cámara baja, y la responsabilidad política del gabinete frente al parlamento se asegura más adecuadamente cuando sus miembros son simultáneamente miembros del parlamento.

Fundamentalmente el gobierno parlamentario pretende establecer entre los dos detentadores del poder: Asamblea y Gobierno, un equilibrio tal, que ninguno pueda ganar ascendencia sobre el otro; así ambos órganos comparten la determinación de las decisiones políticas y de ejecutar dichas decisiones.

II. Los elementos estructurales del parlamentarismo son los siguientes:

1.- Los miembros del gobierno o gabinete son al mismo tiempo miembros del parlamento.

TESIS CON

VALIDADO por los Jefes

2.- El gobierno o gabinete está conformado por los Jefes del partido mayoritario o de los partidos que uniéndose en coalición forman mayoría.

3.- El gabinete mismo tiene una estructura en forma piramidal con un primer ministro reconocido como líder, el cual es la cabeza del gabinete.

4.- El gobierno permanecerá en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría de los miembros del parlamento; y perderá su legitimación para gobernar cuando esa mayoría le niegue su apoyo o cuando nuevas elecciones cambien la estructura mayoritaria en el parlamento.

5.- La función de determinar las decisiones políticas se encuentra distribuida entre el gobierno y el parlamento, y ambos colaboran en la ejecución de la decisión política por medio de la legislación y de la administración, confiada al gobierno, sometido sin embargo a la constante supervisión del parlamento.

6.- El punto fundamental del parlamentarismo yace en el control político; de esta manera sólo se puede hablar de un auténtico parlamentarismo cuando ambos órganos estatales, gobierno y parlamento, operen con recíprocas facultades y posibilidades de control, que además deberán ser realmente utilizadas.

7.- El control más eficaz del parlamento es poder exigir responsabilidad política al gobierno, que es colectiva cuando afecta a todo el gabinete, e individual cuando sólo afecta a un ministro; y su voto de censura acordado por la mayoría parlamentaria hacia el gobierno, o su negativa a concederle el voto de confianza pedido por el gobierno.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

8.- La consecuente dimisión del ~~gabinete puede conducir~~ a la disolución del parlamento con nuevas elecciones; o sólo a un cambio de gabinete.

9.- El gobierno ejerce su control a través de la disolución del parlamento y al convocar a nuevas elecciones y será el electorado quien jugará el papel de árbitro entre el partido o partidos de oposición y el gobierno mismo.

10.- Si la oposición gana las elecciones se supone que el electorado retira su confianza al gobierno actual y un nuevo gobierno deberá formarse por el partido o coalición de partidos victoriosos, por el contrario, si la mayoría gubernamental es nuevamente elegida, se presume entonces que el electorado apoya la política del gobierno actual.

B) Por lo que se refiere al gobierno presidencialista, en él las actividades estatales se dividen en tres campos separados; el ejecutivo confiado al presidente de la república, el legislativo al congreso, y el judicial a los tribunales.

En cada uno de estos campos se concede al detentador del poder autonomía y monopolio de acción, no pudiendo violarse este ámbito por ninguno de los otros depositarios del poder; sin embargo como se es consciente de que un aislamiento rígido de las funciones conduciría necesariamente a bloqueos permanentes entre los diferentes órganos, se exige que en ciertos puntos aquéllos se coordinen y que sólo a través de esta coordinación determinadas actividades reservadas a un órgano estatal alcancen plena validez constitucional.

En este sistema de gobierno los poderes gozan de autonomía

dentro de su propia esfera de acción, estando no obstante obligados a cooperar en puntos previamente establecidos, esta exigencia de cooperación implica al propio tiempo una distribución de poder, así por ejemplo, el presidente toma parte en la legislación al firmar una ley adoptada por el congreso o al negarse a hacerlo; el que recibe el nombre de veto, sin embargo si el presidente es vencido por una mayoría de dos tercios el veto queda superado y la ley entra en vigor.

Otro ejemplo de coordinación estatal aparece en la intervención del senado en la política exterior dirigida por el presidente, a través de la ratificación de tratados y en el nombramiento de los funcionarios gubernamentales; función asignada al ejecutivo por medio de la necesaria confirmación senatorial.

El poder legislativo también tiene ingerencia en determinadas acciones del ejecutivo, así por ejemplo debe aprobar las leyes que fijan contribuciones a la nación y los presupuestos de egresos que ejecutará la administración pública, también es el encargado de autorizar los empréstitos que solicite el ejecutivo a otros gobiernos.

El poder judicial controla a su vez a los otros dos poderes vigilando que la ley y su ejecución no sean contrarias al ordenamiento constitucional.

Además de estos casos ejemplificativos de coordinación previstos constitucionalmente, hay mutuas influencias extraconstitucionales entre los depositarios del poder, como son por ejemplo las siguientes:

- 1.- El presidente en su calidad de líder del partido influye

en la actitud de su partido en el ~~congreso~~, este a su vez al autorizar el presupuesto se intercala en toda la esfera de actividad presidencial que requiera medios económicos.

2.- El presidente puede iniciar la legislación y obtener el beneplácito del congreso a través de los miembros de su partido.

3.- El factor decisivo para diferenciar el gobierno presidencial del parlamentario radica en la recíproca independencia del presidente y del congreso, el presidente no está obligado en absoluto a rendirle cuentas al congreso, lo que en el lenguaje parlamentario significaría que el parlamento no puede hacer valer un voto de censura contra el gobierno, pero recíprocamente el presidente no puede tampoco disolver al congreso.

Para Paolo Biscaretti di Ruffia el gobierno presidencial es aquel que rígidamente realiza el principio de la división de poderes, el ejecutivo encarnado en el presidente que nombra a todos los funcionarios principales inclusive a los secretarios de Estado, que están subordinados a él sin formar gabinete, y el mismo presidente es controlado por el congreso sólo en determinadas atribuciones, y ambas por el poder judicial a través de la vigilancia de la constitucionalidad de sus actos. (9)

En suma, las características principales del sistema presidencial son las siguientes:

1.- El poder ejecutivo es unitario, está depositado en un presidente que es al mismo tiempo jefe de estado y jefe de gobierno.

2.- El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo lo que le da independencia frente a éste.

3.- El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.

4.- Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.

5.- El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

6.- El presidente no puede disolver el congreso, pero éste no puede darle un voto de censura.

Claro es que no todas estas notas se dan en todos los sistemas presidenciales y menos en forma pura; pero el establecer sus principios ayuda a precisar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial con matices parlamentarios o viceversa. En principio en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más clara, diáfana y profunda ya que se trata de realizar un deslinde tajante entre los poderes; ésta situación se verá más claramente al estudiar el presidencialismo en los Estados Unidos.

#### 5.- El parlamentarismo en Gran Bretaña.

En este apartado haremos alusión a los principales detentadores del poder en la Gran Bretaña, así como a sus atribuciones fundamentales.

#### I La Corona.

En general los términos rey y corona, especialmente en el aspecto jurídico - público son usados por los ingleses de modo

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Indistinto.

Cabe decir que muchos de los actos gubernamentales y administrativos son actos de la corona realizados en nombre del rey y adscritos a él en virtud de que es el titular originario de la competencia, pero como es principio aceptado por los Ingleses desde hace siglos que el rey no se equivoca, si alguien, actuando en nombre de la corona comete un acto ilegal, lo hace bajo su responsabilidad, y es clara que esta traslación de responsabilidad es en realidad una traslación de competencia.

En cuanto a los poderes de la corona estos pueden ser: Estatutarios o la llamada prerrogativa real.

En la prerrogativa el rey no requiere la previa autorización del parlamento, pero éste puede ejercer crítica y responsabilizar al gobierno por el uso de tales poderes, regularlos y hasta llegar a anularlos.

La mayoría de los poderes de prerrogativa, lo mismo que los derivados del derecho estatutario sólo pueden ser realizados por el rey con el consejo y refrendo de un ministro responsable ante el parlamento; sin embargo hay una excepción, que es en el nombramiento del primer ministro por el monarca; pero en virtud de las normas de partido, esta discrecionalidad tiende a convertirse en automática, ya que el partido triunfador en las elecciones tiene un jefe y a éste forzosamente el rey ha de conferirle la jefatura del gobierno.

1.- Los poderes fundamentales del rey son los siguientes:

A) En el orden legislativo:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- a) Reune al parlamento.
- b) Da la sanción real para que los acuerdos de las cámaras se conviertan en leyes.
- c) Con el consejo del primer ministro disuelve al parlamento, al que ha de convocar de nuevo dentro de un plazo de tres meses.
- d) Puede nombrar pares, con lo que tiene la posibilidad de asegurarse por este camino una mayoría en la cámara alta, pero ésta facultad ha perdido significación política dada la escasa relevancia de la Cámara de los Lores.

B) En el orden judicial es el rey origen de toda jurisdicción: Puede tener un proceso, facultad que en la práctica ejerce el fiscal general; ejerce el derecho de gracia o indulto y concede ciertas apelaciones.

C) En el orden ejecutivo tiene las siguientes facultades:

- a) Es el comandante de las fuerzas armadas.
- b) Nombra a los oficiales de esas fuerzas armadas, y confirma las sentencias de los tribunales marciales.
- c) Tiene a su cargo las relaciones exteriores y las diplomáticas, la declaración de guerra y la de paz, el reconocimiento internacional y el régimen de territorios ocupados.
- d) Puede celebrar tratados.
- e) Debe cuidar de la paz y de la seguridad del reino, recibiendo si así se requiere, poderes especiales para este fin.

Pero debe destacarse que todos los poderes han de ser ejercidos por la corona con la aprobación de un ministro, de este modo el rey o la reina en su caso, no pueden hacer valer sus opiniones subjetivas, sino que prevalece siempre el criterio de sus

ministros; es pues una entidad neutral

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo el monarca conserva su papel de guardian de la constitución, incluso haciendo dimitir al primer ministro o disolviendo al parlamento si se llegan a violar las bases democráticas consagradas en la constitución.

## II El gabinete.

Tiene este órgano la función fundamental de dirigir políticamente al país y está formado por un cierto número de ministros nombrados por el primer ministro que es el que preside a este cuerpo de funcionarios sobre los que pesa la responsabilidad política del gobierno.

El gabinete es un cuerpo restringido cuyos ministros formalmente son nombrados y destituidos por el monarca siempre de acuerdo con la propuesta del primer ministro. De esta forma la composición del gabinete está exclusivamente en manos del primer ministro de acuerdo con las normas de su partido, pero los miembros de este cuerpo en todo caso han de pertenecer a la mayoría parlamentaria.

La regulación del gabinete no se encuentra plasmada en el derecho escrito sino que se rige por la costumbre.

Entre sus funciones fundamentales tenemos las siguientes:

1.- Su misión fundamental como hemos dicho anteriormente es gobernar y emitir las decisiones políticas fundamentales que serán ejecutadas por los ministerios.

2.- Coordina la acción de los departamentos entre sí, y la del conjunto del ministerio con el parlamento.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3.- Debe responder ante el parlamento de su política y de la dirección general de los asuntos, teniendo responsabilidad política frente al parlamento y concretamente frente a la cámara de los comunes, ya que el voto de censura o la negación de la confianza por parte de la cámara de los Lores no implica su dimisión.

### III El primer Ministro.

Este funcionario representa la unidad del gabinete y del ministerio; su fuerte posición como líder del gobierno se debe al hecho de que es elegido por el pueblo y nombrado formalmente por el monarca, esta situación le da una gran fuerza política y responsabilidad en el mismo orden.

Es el primer ministro quien propone el nombramiento de los restantes ministros y quien designa quienes han de componer el gabinete; asimismo tiene la facultad de proponer su dimisión cuando lo juzgue conveniente. Todo esto le otorga una preeminencia indiscutible.

Por otra parte es la vía ordinaria de comunicación con la corona y es líder del parlamento, lo que le permite tener en sus manos la orden del día y consecuentemente la dirección de las labores parlamentarias..

Todos estos poderes aseguran a la Gran Bretaña la unidad de una dirección personal a la cabeza del gobierno.

### IV El Parlamento.

La participación del rey en el parlamento es puramente formal ya que carece de veto.

En cuanto a la Cámara de los Lores es necesario decir que

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

su asentimiento no se requiere para legislar en cuestiones financieras y que por lo que respecta a los restantes asuntos sólo posee un veto anual; además, como hemos dicho, la pérdida de la confianza de esta cámara no obliga al gobierno a dimitir.

Así pues, el parlamento en un sentido estricto y real sólo lo integra la Cámara de los Comunes que actúa como sujeto verdadero de los poderes que posee el parlamento.

Este órgano debe ser convocado anualmente por el rey y si se reúne después de una disolución o prorroga, el rey o los representantes del mismo, lo abren personalmente mediante la lectura del discurso de la corona, redactado por el gabinete, en el cual se expresan las líneas generales de la política gubernamental.

Cada parlamento dura en su cargo cinco años, a menos que el rey lo disuelva a propuesta del primer ministro, o bien por prórroga en sus funciones.

### A) Cámara de los Lores.

Esta Cámara está compuesta por cerca de ochocientos miembros llamados pares formados por representantes del clero y de la nobleza.

Las funciones de esta cámara son de tres clases:

- 1.- Judiciales.
- 2.- Legislativas.
- 3.- De fiscalización del ejecutivo.

1.- Dentro de las judiciales, como tribunales de apelación constituye la suprema instancia en materia civil y penal. en esta última rama puede actuar en primera y única instancia en dos casos: en el llamado juicio político y para los pares acusados de

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

traición y felonía.

2.- En el orden legislativo cabe decir que ante esta cámara puede iniciarse cualquier proyecto de ley que no tenga carácter fiscal y aún cuando no aprueben un proyecto de ley previamente ratificado por la Cámara de los Comunes en esta materia, dicho proyecto pasa a ser ley.

Todo proyecto de ley de alcance general que no sea financiero se convierte en ley si ha sido aprobado por la Cámara de los Comunes en dos legislaturas sucesivas aún cuando no se obtenga el consentimiento de los Lores; resumiendo, es claro que la cámara de los Lores sólo tiene un año de veto suspensivo para proteger al país de cambios poco meditados.

Sus funciones sin embargo no carecen de relevancia ya que dispensa a la cámara de los comunes de discutir legislación poco trascendente.

3.- En cuanto a fiscalización gubernamental también sus funciones son muy limitadas, ya que como se ha reiterado, aún cuando el gobierno deba explicar ante ella sus actos, la pérdida de la confianza de esta cámara no obliga a dimitir al gobierno.

**B) Cámara de los Comunes.**

Esta cámara está compuesta por más de seiscientos miembros elegidos directamente por el pueblo.

La cámara es presidida por el Speaker, elegido por los comunes al comienzo de cada parlamento, siéndole usual su reelección, de modo que el cargo es casi vitalicio.

Tiene entre sus principales atribuciones esta cámara el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

monopolio de toda la legislación financiera, incluidos el presupuesto, y sus proyectos legislativos de alcance general están sujetos al veto suspensivo anual de la Cámara de los Lores.

Una función fundamental en sus manos es la facultad de exigir responsabilidad al gobierno en los distintos aspectos de su actividad, de modo que la negativa de su confianza obliga al gobierno a dimitir o a disolver el parlamento.

Con esto queda hecho un breve exámen del parlamentarismo en Gran Bretaña.

6.- El presidencialismo en los Estados Unidos.

I. Dentro de este apartado cabe señalar que la institución más importante en los Estados Unidos es el presidente de la República, lo que se explica por dos causas: La primera es el hecho de que sus poderes han aumentado de forma considerable, ampliándose sus competencias, la segunda es que tal vez se ha convertido de hecho en el director político de la nación norteamericana.

A este respecto incluso se comenta que ningún aspecto político importante tiene realización si no viene del presidente, y la historia constitucional y política norteamericana demuestra que ningún gran político por más capacitado que esté, ha podido lograr plenamente sus objetivos si no ha alcanzado la magistratura presidencial. (10)

Esto ha sido motivado por la mayor y más creciente intervención del Estado en estas actividades, lo que favorece al presidente, pues es el órgano estatal idóneo para llevar a cabo una activa función en el orden político y administrativo, por otra

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

parte los miembros de su gabinete ~~son totalmente dependientes~~ de él, sin constituir un órgano autónomo; en fin, porque la rapidez de las decisiones en el conflictivo mundo moderno motivan que sea el presidente quien más eficazmente pueda llevarlas a cabo.

Por lo que toca a los requisitos para asumir la presidencia de los Estados Unidos se exigen entre otros lo siguientes:

1.- Debe tener treinta y cinco años cumplidos y catorce de residencia en los Estados Unidos.

2.- Dura en su encargo cuatro años y puede ser reelecto.

3.- El método usado para elegirlo es a través de convenciones nacionales, es decir, a través de congresos o asambleas generales de los partidos que deben reunirse el mes de Junio anterior a la elección presidencial, en donde designan candidatos para la presidencia y establecen el programa electoral.

4.- Posteriormente, a través de elecciones es designado el presidente, la elección es por voto indirecto, por medio de compromisarios previamente elegidos por el pueblo y que votan aisladamente en cada estado, dando la seguridad de un voto imparcial y correcto.

Las fases en que se desarrolla la elección son las siguientes:

A) Cada estado de la Unión nombra un número de compromisarios igual al total de senadores y representantes que le correspondan en el Congreso.

B) Los compromisarios se reúnen en sus respectivos estados

y votan por vicepresidente y por el presidente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

C) Los resultados se remiten a Washington y el Congreso en sesión bajo la presidencia del jefe del senado procede al escrutinio.

D) Aquel individuo que obtenga mayoría del número total de compromisarios es nombrado presidente, siguiéndose el mismo método para la elección del vicepresidente.

El presidente sólo es responsable penalmente cuando sea acusado de traición, cohecho u otros delitos, mediante acusación de la Cámara de representantes ante el senado, quien dicta sentencia, que para ser condenatoria requiere una mayoría de las dos terceras partes de los senadores presentes; es el llamado juicio político norteamericano o impeachment.

Los poderes de que goza el presidente se clasifican en dos grandes rubros:

1.- Ejecutivos.- Dentro de ellos tiene las siguientes facultades.

- a) Ejecución de leyes y mantenimiento del orden.
- b) Dirección de la administración.
- c) Poderes militares.
- d) Política exterior.
- e) Indulto.

2.- Legislativos:

- a) Derecho de veto.
- b) Facultades sobre la reunión de las cámaras.
- c) Iniciativa legislativa.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

A) En materia de ejecución de ~~leyes~~ el presidente es defensor de la Constitución tanto por su derecho de veto como por disponer de fuerzas armadas para mantener el orden constitucional.

B) Tiene además la dirección y coordinación de toda la administración pública ya que de él dependen casi todos los órganos y entidades administrativas.

C) Por otra parte es comandante en jefe de las fuerzas armadas de los Estados Unidos lo que le confiere un poder muy considerable, ya que nombra a todos los mandos militares, puede enviar tropas; lleva toda la dirección política y estratégica de la guerra así como puede terminarla por medio de armisticios.

D) Dirige además toda la política exterior de los Estados Unidos y las relaciones internacionales.

E) Por otro lado tiene en sus manos el derecho de gracia o indulto en materia de delitos federales.

F) En materia legislativa puede presentar iniciativas de ley a través de los mensajes presidenciales, sancionar las leyes o interponer el veto.

Por lo que toca al vicepresidente se le exigen los mismos requisitos que al presidente para llegar a la vicepresidencia, su mandato es igualmente de cuatro años y se le elige de manera similar que al primer mandatario; sin embargo la función actual del vicepresidente es restringida ya que se limita a ser presidente del senado; no obstante su función potencial es de primer orden ya que sustituye al presidente en caso de destitución, muerte, renuncia o incapacidad, lo que implica una gran responsabi-

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

lidad política en un momento dado.

En cuanto al gabinete presidencial en los Estados Unidos, existen varios jefes de departamentos que tienen a su cargo la dirección general de la administración. Son nombrados por el presidente que lo hace con el consentimiento del senado; en cuanto a su destitución compete exclusivamente al presidente, salvo en el caso de acusación penal.

En realidad es un órgano que ejecuta las órdenes del presidente, no tiene unidad ni frente al presidente ni frente al congreso, tampoco está dotado de responsabilidad colectiva, y ésto en primer término porque no es un cuerpo de elección popular sino designado, además su unidad la viene del presidente que es quien le da coordinación e impulso, ya que este órgano no tiene presidencia propia.

II. Dentro del poder legislativo encontramos al congreso que está integrado por el senado y la cámara de representantes; el congreso se convierte de este modo en el conjunto del cuerpo legislativo que encierra una dualidad.

1.- Por una parte la Cámara de Representantes que tiene por misión la representación de todo el pueblo norteamericano.

2.- El senado que representa a los estados en tanto que entidades autónomas.

A) La Cámara de representantes está compuesta de miembros elegidos cada dos años de acuerdo con las respectivas leyes estatales, por tanto es decisiva la ley de la entidad federativa para su composición, sin embargo el Congreso puede alterar por una ley

las reglamentaciones electorales de los estados en casos excepcionales.

B) En cuanto al Senado, se compone de senadores elegidos a razón de dos por cada estado, independientemente de su magnitud y población. Su cargo tiene una duración de seis años y se renuevan por tercios cada dos años, su elección se lleva a cabo por el pueblo de los estados de acuerdo a su propia ley.

C) La organización de las cámaras se puede sintetizar de la forma siguiente:

1.- La cámara de representantes es presidida por el Speaker, formalmente designado por la cámara, pero en realidad lo es por el partido mayoritario. Sus poderes que son amplios, los usa en beneficio de su partido.

2.- El senado es presidido como ya se ha mencionado por el vicepresidente de los Estados Unidos.

D) Una importante característica del Congreso Norteamericano es que prácticamente son sus comisiones las que llevan a cabo la labor legislativa; y tienen fijadas por leyes de organización interna sus atribuciones y competencias.

E) La reunión del Congreso es automática debiendo celebrarse una vez por año.

F) Además de la función constituyente y de su intervención en la elección del presidente y del vicepresidente, el Congreso tiene una función política-judicial, que es el llamado impeachment, con referencia tanto al presidente, al vicepresidente como a todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos, por deli-

tos como la traición, el cohecho u otros.

G) El senado por su parte interviene en funciones ejecutivas como es el nombramiento de funcionarios y la ratificación de tratados.

H) Corresponde además al Congreso crear y establecer la competencia de los departamentos y de los principales órganos administrativos así como pedirles explicaciones sobre su actuación.

I) Por otro lado, es parte de sus facultades el admitir nuevos estados a la federación, el declarar la guerra, el concluir la paz, ya que si bien es el presidente quien pone fin a las hogtilidades es el Congreso el que declarará jurídicamente terminar la guerra.

J) En cuanto a sus poderes legislativos propiamente dichos, está dotado de poderes en el orden fiscal ya que puede imponer y percibir contribuciones para cubrir el gasto público de los Estados Unidos; en este caso la iniciativa debe partir de la Cámara de Representantes, pudiendo el Senado hacer las modificaciones que juzgue convenientes.

K) Asimismo posee poderes monetarios y crediticios, pudiendo en este ramo acuñar moneda, determinar su valor y autorizar emprésitos; tiene también la facultad de regular el comercio interestatal.

L) Por otra parte está autorizado para establecer administraciones de correos y vías postales, lo que ha dado lugar a la creación y disposición sobre el sistema de comunicaciones federales.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

M) En cuanto a sus facultades militares, el Congreso es competente para regular el reclutamiento del ejército y de la marina, así como concederles los créditos necesarios para sus funciones, también está autorizado para expedir las leyes militares conducentes, así como para movilizar la guardia nacional; es competente además para proveer a la organización, armamento y disciplina del ejército.

N) En cuanto a sus poderes en materia de organización judicial, es competente para establecer tribunales inferiores así como para regular su composición y la jurisdicción apelada del Tribunal Supremo.

Para todas estas facultades y muchas otras establecidas por la Constitución para el Congreso, puede hacer uso de todas las leyes necesarias.

III. Por lo que toca al Poder Judicial, constitucionalmente éste se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en tantos tribunales inferiores como el Congreso juzgue necesario crear y establecer.

La Suprema Corte está integrada por nueve jueces vitalicios nombrados por el presidente con el asentimiento del senado; este carácter vitalicio al mismo tiempo que asegura la independencia judicial, hace que pierda significación esta atribución del presidente.

Los tribunales inferiores son los de distrito que son nombrados por el presidente con el asentimiento del senado y su cargo es vitalicio.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La jurisdicción de los Tribunales ~~federales se da en razón~~  
de la materia y de las personas.

En razón de la materia comprende los casos de derecho y equidad seguidos en virtud de la constitución, las leyes federales a los tratados.

En razón de las personas, se extiende a aquellos litigios en los que son parte los diplomáticos extranjeros, la federación, dos o más estados antagónicamente, un estado y los ciudadanos de otro estado, ciudadanos de diferentes estados, un estado o ciudadanos de un estado por un lado y Estados extranjeros por otro.

Además la Suprema Corte entiende en única instancia de las cuestiones referentes a diplomáticos extranjeros y de aquellas en que es parte un Estado. El resto de las materias de jurisdicción federal son juzgadas en primera instancia por los tribunales de distrito; de estas últimas un número limitado de ellas son apelables directamente ante la Suprema Corte; pero la mayoría son apelables ante los Tribunales de apelación de distrito, los que en algunos casos dictan fallo definitivamente, mientras que en otros sus sentencias son apelables ante la Corte.

Pero lo que encierra un verdadero interés es la llamada revisión judicial, es decir, la facultad de los tribunales para considerar una ley como contraria al ordenamiento constitucional y negarle por lo mismo su aplicación.

Por medio de la revisión constitucional el poder judicial esta facultado para analizar las leyes en lo que respecta a su concordancia con la Constitución, y la consiguiente nulidad de las

que no guarden congruencia con el ordenamiento supremo.

El procedimiento de la revisión judicial encierra algunos puntos fundamentales, como lo son el que la judicatura no puede proceder de oficio a declarar una ley inconstitucional, sino que ello ha de plantearse como incidente procesal a petición de parte y con ocasión de una litis concreta.

Por tanto la declaración de inconstitucionalidad no es facultad exclusiva de la Suprema Corte, sino de todos los tribunales de la Unión; de este modo los tribunales federales deciden sobre la inconstitucionalidad de las leyes federales que puedan estar en conflicto con la norma fundamental y de la de los estados sobre las leyes estatales en coalición con la constitución estatal.

En cuanto a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, en principio no es otro caso sino que la ley en cuestión no es aplicable al caso planteado, es pues de efectos relativos, no de efectos generales como ocurre en el derecho Alemán o en el Austríaco.

Con esto queda hecha una breve síntesis de la configuración constitucional en el presidencialismo norteamericano.

#### 7.- El Constitucionalismo en la República Francesa.

Las líneas estructurales del constitucionalismo francés son las siguientes en cuanto a su organización gubernamental:

##### 1. El presidente de la República.

El presidente tiene una magistratura clave y decisiva dentro de la organización constitucional francesa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Entre sus principales atribuciones se encuentran las siguientes:

- 1.- Le corresponde la defensa de la Constitución.
- 2.- Debe cuidar del funcionamiento regular de los poderes públicos.
- 3.- Es su obligación asegurar la continuidad y el respeto de los tratados.
- 4.- Tiene el poder de actuar con facultades ilimitadas en situaciones de emergencia y llamar al pueblo a referendums.

Es elegido por un colegio electoral compuesto por miembros del parlamento, es decir su elección es indirecta.

Otras atribuciones a su cargo son las siguientes:

1.- La fundamental es el poder tomar las medidas que considere más convenientes en caso de peligro grave e inmediato cuando esté interrumpido el funcionamiento regular de los poderes públicos.

2.- Por otra parte tiene grandes facultades de nombramiento como lo son el que puede designar al primer ministro y al presidente del Consejo constitucional así como a una tercera parte de sus miembros.

3.- Otro poder de trascendental importancia radica en su facultad de someter las leyes al referéndum; disolver la asamblea nacional, dar mensajes al parlamento y pronunciarse por la inconstitucionalidad de leyes.

4.- A través del primer ministro recibe la renuncia del gobierno y preside el consejo de ministros.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 5.- Es el jefe del ejército.
- 6.- Preside los consejos y comisiones superiores de defensa nacional.
- 7.- Negocia y ratifica tratados.
- 8.- Acredita a los embajadores.
- 9.- Nombra a los empleados civiles y militares del Estado.
- 10.- Promulga las leyes.
- 11.- Tiene veto suspensivo pudiendo pedir una nueva deliberación sobre los proyectos de leyes; promulga además los resultados de los referendums.
- 12.- Abre y clausura las sesiones extraordinarias de las asambleas.
- 13.- Previa consulta del primer ministro puede proceder a disolver a la asamblea nacional.

## II. Gobierno.

El gobierno está integrado por el primer ministro y los restantes ministros, siendo aquél nombrado por el presidente de la república discrecionalmente, y los restantes ministros por el jefe de Estado a propuesta del jefe de gobierno.

El gobierno dirige la política de la nación, dispone de los servicios administrativos y de las fuerzas armadas.

El primer ministro concretamente, tiene a su cargo:

- 1.- Dirigir la acción del gobierno.
- 2.- Asegurar la ejecución de las leyes.
- 3.- Ejerce el poder reglamentario.
- 4.- Iniciar la legislación.
- 5.- Sustituir al presidente de la República en la presidencia del consejo de ministros.

El gobierno responde ante el parlamento, debiendo presentar su dimisión al presidente de la república, cuando el parlamento adopta moción de censura y desaprueba el programa gubernamental o declaraciones políticas fundamentales que se expresen.

### III. Parlamento.

Se compone de la Asamblea Nacional y del Senado.

Los miembros de la Asamblea son elegidos por sufragio universal secreto y directo; los senadores se eligen por sufragio indirecto y representan a las colectividades territoriales de la República y a los franceses residentes en el extranjero.

El parlamento se reúne en dos sesiones ordinarias al año con duración de tres meses cada una.

Las sesiones extraordinarias se verifican a petición del primer ministro o de la mayoría de los miembros de la asamblea nacional.

Las atribuciones de este órgano son limitadas porque constitucionalmente sólo son reguladas por ley, aquellas materias no reguladas por vía reglamentaria, lo cual es poco frecuente, ésto es algo extraño porque contradice a la organización legal de la mayoría de los países del mundo, en donde la ley es lo fundamental y donde sólo caben los reglamentos derivados de una ley.

Entre sus principales funciones tenemos las siguientes:

- 1.- Aprobar legislación.
- 2.- Declarar la guerra.
- 3.- Ratificar tratados.
- 4.- Someter al consejo aquellas leyes que considere incons-

titucionales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En cuanto a su funcionamiento, la ~~iniciativa legislativa~~ pertenece tanto al primer ministro como a los miembros del parlamento, pero la iniciativa de estos últimos está limitada a tres casos:

1.- En primer término, no serán aprobadas sus proposiciones de ley cuando de su adopción puedan derivarse aumentos a las cargas públicas.

2.- En segundo lugar, el gobierno puede oponerse durante el transcurso del proceso legislativo si entiende que la materia en debate pertenece a la facultad reglamentaria.

3.- Por último, los proyectos de ley del gobierno a las proposiciones legales aceptadas por éste, tienen prioridad en el orden del día de las asambleas.

Con esto queda hecha una breve síntesis de la organización constitucional francesa.

8.- Sistema Constitucional Soviético.

I. Soviet Supremo.

La Unión Soviética como Estado soberano federado tiene sus propios órganos superiores del poder estatal, de la administración y de la justicia.

Todo el sistema, órganos estatales lo encabeza el Soviet Supremo de la URSS, órgano representativo superior del poder de la Unión Soviética.

Este órgano es elegido por todos los ciudadanos soviéticos

mediante sufragio universal y directo. Actualmente el Soviet Supremo está integrado por 1517 diputados; la composición de este órgano refleja la estructura de la sociedad soviética, compuesta de trabajadores, campesinos e intelectuales; por otra parte todos los diputados que componen el Soviet son miembros o candidatos a miembros del partido comunista de la Unión Soviética.

Como órgano supremo del poder estatal actúa como el portador de la soberanía popular y estatal; y todos los otros órganos estatales de la U.R.S.S. en su actividad están subordinados a él.

Entre sus atribuciones fundamentales se hallan las siguientes:

- 1.- Aprueba las leyes que constituyen la base jurídica para la actuación de los demás órganos estatales.
- 2.- Lleva la dirección y el control supremos en el país.
- 3.- Determina las bases de la política interna y externa del Estado socialista soviético.

Sus prerrogativas son amplias y engloban todo. El parlamento federal soviético en particular tiene las siguientes atribuciones:

- 1.- Aprueba todo el presupuesto y el plan único para el desarrollo de la economía nacional.
- 2.- Aprueba la constitución de la URSS.
- 3.- Admite nuevas repúblicas en la URSS.

El Soviet Supremo resuelve los problemas de la guerra y la paz, los diputados eligen en reunión conjunta de las dos cámaras

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

al presidium del Soviet Supremo, al Tribunal Supremo, forman el gobierno, nombran al consejo de ministros de la URSS, así como al procurador general el cual encabeza el sistema de los órganos encargados de la vigilancia del estricto cumplimiento de las leyes.

La compete en fin, el derecho ilimitado de contratar a cualquier órgano del Estado soviético federado, desde el gobierno hasta los órganos locales.

Incluso, el consejo de ministros de la URSS está obligado a rendirle cuentas de su actuación y es responsable frente a ésta.

Una muy importante garantía de la supremacía del Soviet Supremo radica en el hecho de que la constitución soviética no otorga el derecho para su disolución ni al gobierno ni a ningún otro órgano, sólo en caso de desacuerdo entre las cámaras procede la disolución por su presidium y se convoca a nuevas elecciones.

En materia legislativa el Soviet es el único que tiene el derecho de aprobar la constitución y las leyes federales generales, ningún otro órgano tiene derecho de adoptar resoluciones que tengan fuerza de ley o modifiquen una ley aprobada por el Soviet Supremo.

Se reúne en sesiones por lo menos dos veces al año en el curso de las cuales los diputados discuten y aprueban las leyes, y resuelven los importantes problemas de política interior y exterior soviética.

El Soviet Supremo está integrado por dos cámaras:

1.- El Soviet de la Unión.

2.- El soviet de las nacionalidades.

1.- Una de las cámaras, el Soviet de la Unión expresa los intereses generales de todos los trabajadores de la URSS, independientemente de su origen nacional.

2.- El Soviet de las Nacionalidades, es el órgano que específicamente expresa los intereses relacionados con las particularidades de los pueblos que integran el país.

Estas cámaras son jurídicamente iguales tanto en su elección como en sus funciones, por ello la Constitución Soviética establece que ninguna de ellas puede imponer su voluntad sobre la de la otra cámara.

La ley se considera aprobada si ha sido adoptada por ambas cámaras; además tienen el mismo derecho de control sobre los órganos centrales de la Unión Soviética, por otra parte tienen un mismo sistema de trabajo; y en caso de desacuerdo entre ambas, la disputa se somete a una comisión de conciliación formada por ambas cámaras en forma paritaria.

Lo básico para que funcionen de hecho coordinadamente, como no sucede en ningún país occidental por ejemplo, ha radicado en el hecho de que siguen una misma ideología, tanto en los medios como en los fines que pretenden; tanto de la vida interna como de la internacional.

## II. Presidium del Soviet Supremo.

El presidium, supeditado al parlamento, es un órgano superior del poder estatal federal, que es colegiadamente elegido por el Soviet Supremo de entre sus diputados; actúa como representant-

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

te del poder estatal en los problemas determinados por la Constitución y fundamentalmente desempeña el papel de jefe de Estado colegiado del Estado federado.

Es elegido en la primera sesión del Soviet Supremo de cada legislatura.

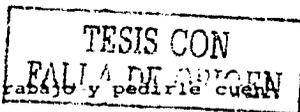
Esta compuesto por 37 miembros: un presidente, quince suplentes; ( uno por cada república federada ), un secretario y veinte miembros. Vicepresidentes lo son los presidentes de los Presídiums supremos de los soviets supremos de las repúblicas.

Normalmente se conoce como presidente de la Unión Soviética al presidente del Presidium soviético; pero éste carece de fundamento, porque no goza de ningún derecho especial; ya que en todas sus actividades puede ser sustituido por alguno de los vicepresidentes.

Entre las atribuciones principales del presidente de éste órgano se hallan las siguientes:

- 1.- Convoca a las sesiones del presidium del Soviet Supremo.
- 2.- Preside dichas sesiones.
- 3.- Recibe las cartas credenciales y de retiro de los representantes diplomáticos acreditados ante la Unión Soviética.
- 4.- Impone órdenes y medallas.
- 5.- Suscribe juntamente con el secretario del Presidium las leyes adoptadas por el Soviet supremo y los decretos del presidium.

El presidium se halla bajo el control del Soviet Supremo en todas sus actividades, el que puede cambiar su composición en cual-



quier momento y puede además verificar su trabajo y pedirle cuentas de su actuación.

Este órgano por lo regular resuelve colegiadamente las cuestiones de su competencia; lo que significa que los problemas gubernamentales son resueltos en forma colectiva.

Entre las cuestiones de su competencia se hallan las siguientes:

- 1.- Convoca a sesiones ordinarias y extraordinarias.
- 2.- Disuelve al Soviet supremo y convoca a nuevas elecciones.
- 3.- Representa a la Unión soviética en sus relaciones con los Estados extranjeros.
- 4.- Ratifica y denuncia tratados.
- 5.- Establece los altos rangos diplomáticos.
- 6.- Garantiza el cumplimiento del orden establecido por la ley.
- 7.- Nombra y releva a los altos mandos de las fuerzas armadas de la URSS.
- 8.- Concede los grados militares.
- 9.- Declara la guerra.
- 10.- Puede introducir modificaciones parciales a la legislación someténdolo al Soviet Supremo.
- 11.- Interpreta las leyes.
- 12.- Deroga decisiones del consejo de ministros que se opongan a la ley.

Los actos a través de los que realiza sus funciones se denominan decretos, por medio de los cuales se formulan las decisiones más importantes del Presidium, tales decretos hallan su base

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN  
federal.

en la Constitución de la URSS u otras leyes

III. Consejo de Ministros.

Es el órgano ejecutivo y administrativos del poder estatal en la Unión Soviética; es el gobierno; que es designado por el Soviet Supremo de la URSS; al inicio de cada legislatura que dura cuatro años.

También sobre este órgano ejerce vigilancia y control el Soviet Supremo ya que califica todas sus actividades.

El Consejo de ministros es un órgano colegiado formado por:

- A) Un presidente.
- B) De primeros vicepresidentes ministros de la URSS.
- C) Presidente del Comité de control popular de la URSS.
- D) Dirigentes de distintas instituciones centrales.
- E) Jefes de gobierno de todas las repúblicas federales que forman parte del gobierno de la URSS.

Es responsable frente al Soviet Supremo, al que rinde cuentas de su actuación; debido a que es el más alto órgano ejecutivo y administrativo, posee el consejo de ministros amplias facultades en relación con otros órganos administrativos.

Entre sus facultades tenemos las siguientes:

1.- Unifica y dirige el trabajo de los ministerios de toda la Unión, de los comités estatales y de otras dependencias a su cargo.

2.- Adopta medidas para el cumplimiento del plan de economía nacional, del presupuesto estatal y para el fortalecimiento

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

del sistema monetario crediticio.

- 3.- Dirige el desarrollo de la economía nacional de la URSS.
- 4.- Encabeza todo el sistema de órganos de dirección de la industria, de la construcción, de la agricultura, el transporte comunicaciones y comercio.
- 5.- Adopta medidas para garantizar el orden social, la defensa de los intereses del Estado y la garantía de los derechos de los ciudadanos.
- 6.- Finalmente orienta al país al desarrollo de una sociedad comunista.

#### IV. Ministerios y Departamentos de la URSS.

Se crean para la dirección de las funciones de la Unión Soviética, tienen a su cargo la administración estatal.

Se crean por áreas de administración, y directamente dirigen sólo un número reducido de empresas e instituciones.

Todos los ministerios y departamentos de la Unión soviética se hallan en su actividad bajo las ordenes directas del Consejo de ministros de la URSS.

#### V. Organos de Justicia y Control de la Legalidad.

Están integrados por el Tribunal Supremo de la URSS y la procuraduría de la Unión.

El Tribunal Supremo es el órgano judicial supremo de la Unión Soviética, elegido por el Soviet Supremo por un período de cinco años. La particularidad de su composición consiste en que los presidentes de todos los tribunales supremos de las repúblicas federadas son sus miembros.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Este Tribunal debe vigilar la actuación de los órganos de justicia y es responsable ante el soviet supremo de sus actos.

Esta situación como se ve impide que en la Unión Soviética se pueda hablar de una auténtica justicia ya que no existe verdadera independencia judicial que vigile la constitucionalidad de los actos del gobierno, sino que prácticamente queda a merced del mismo.

Los órganos de la procuraduría de la URSS forman un sólo sistema fuertemente centralizado que lleva, a diferencia de los países occidentales, no sólo el control de la legalidad de los órganos de justicia sino el control de la legalidad en el país.

La procuraduría es encabezada por el procurador general de la URSS con los demás procuradores bajo sus órdenes.

El procurador general tiene como función el control exacto del cumplimiento de la ley por todos los ministros, departamentos e instituciones, al igual que por los ciudadanos, es designado por el Soviet Supremo por un período de siete años, es responsable ante él y le rinde cuentas de su actuación. Los demás procuradores son nombrados por el procurador general.

Con esto queda hecha una breve síntesis del sistema Constitucional Soviético.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1.- Paolo Biscaretti Ruffia di; Derecho Constitucional  
Trad. Pablo Lucas Verdell, Ed. Tecnos. Madrid, 1973, Cap. IV  
p. 223.

2.- Loewenstein Karl; Teoría de la Constitución trad.  
Alfredo Gallegos Anabitarte; colección Demos, Ed. Ariel, 2a.  
ed., p. 42.

3.- Ibidem.

4.- Idem, p. 45.

5.- Idem. p. 46.

6.- Idem. pp. 46-47.

7.- Idem p.p. 50-51.

8.- Paolo Biscaretti di Ruffia; op. Cit., Cap. IV; p.239

9.- Idem. pp. 240-241.

10.- Manuel García Pelayo; Derecho Constitucional Comparado;  
Cap. IX, p. 367.

CAPITULO II

ORIGENES DEL PRESIDENCIALISMO.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 1.- Origenes del sistema presidencial en Estados Unidos.-
- 2.- Organización constitucional en Estados Unidos
- 3.- Origenes del presidencialismo en América Latina.

1.- Origenes del sistema presidencial en Estados Unidos.

El primer sistema presidencial que existió en el mundo, lo encontramos en la Constitución norteamericana de 1787; esta ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que desembocaría en el llamado régimen presidencial, por esta razón se ha considerado que fueron los norteamericanos los que crearon el sistema presidencial puro o clásico.

Jorge Carpizo opina que quizá fue de modo totalmente casual como surgió esta nueva forma de gobierno, pero que no puede olvidarse que los constituyentes de Filadelfia hasta cierto punto de seaban alejarse del sistema monárquico inglés, a pesar de que lo conocían y que Inglaterra era el país más poderoso de aquella época. (11)

Se ha considerado que las fuentes en las que se inspiraron los constituyentes norteamericanos fueron las siguientes:

A) El derecho público inglés, ya que en parte trataron de

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

imitar, aunque modificándolo sustancialmente en lo relativo al sistema monárquico de Inglaterra; pero en lugar de un jefe de Estado que adquiriera esa investidura por herencia, deseaban uno elegido popularmente, a través de las elecciones y con un mandato limitado en el tiempo.

- B) La Constitución de Nueva York de 1777 y en menor medida la de Massachussets de 1780, que establecían un ejecutivo independiente.
- C) Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone que ya propugnaban por un sistema nuevo con poderes separados y limitados en el tiempo, deseando alejarse de las monarquías absolutas. (12)

La Convención que había de crear la Constitución de los Estados Unidos de América se reunió en Filadelfia el 4 de Mayo de 1787, eligiendo como presidente de la misma a Jorge Washington.

En esta Convención se preparó una Constitución que debía ser ratificada no por un congreso o por legislaturas estatales, sino por el propio pueblo.

Los debates dentro del seno de esta asamblea se realizaron de modo secreto y al finalizar, su archivo fue confiado a Washington, quien, en 1796 lo depositó en el Departamento de Estado.

Los Trabajos de esta Convención y los puntos fundamentales que posteriormente habrían de regir la vida constitucional del pueblo norteamericano fueron publicados en lo que sería la piedra angular del constitucionalismo en Estados Unidos, a través de artículos periodísticos escritos por Hamilton, Madison y Jay

y que configuraron la obra El Federalista dada a conocer en 1819 y en donde se hallan contenidos los aspectos que explican el derecho constitucional norteamericano.

La labor de la Convención de Filadelfia no consistía en reformar la anterior organización nacional hasta entonces vigente, su fin era crear una nueva nacionalidad constituida por los trece estados independientes que entonces formaban la Unión Americana.

El deseo de la Convención era unificar a los distintos estados, logrando al propio tiempo que conservaran la mayor independencia y libertad posible, lo cual parecía un ensayo contradictorio para los sistemas de gobierno hasta entonces conocidos.

La Constitución norteamericana fue aceptada por la Asamblea el 12 de Septiembre de 1787, y por una resolución tomada en la misma fecha, se ordenó que el proyecto fuese presentado a los Estados reunidos en congreso.

Dentro de la Asamblea constituyente se pensó que era conveniente someter la Constitución a una convención de delegados elegidos en cada estado por el pueblo, bajo la vigilancia de las respectivas legislaturas para obtener su aprobación, avisando posteriormente al congreso. La Asamblea propuso por otra parte que tan pronto como nueve estados hubieran ratificado la Constitución, el Congreso debía fijar la fecha para el nombramiento de electores por cada estado, que debían nombrar al presidente. También fue fijada la fecha en que debía elegirse al hombre que debía ocupar el cargo de presidente, así como aquella para la cual estaba previsto que la Constitución entrara en vigor; se

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

estableció además que posteriormente se procedería a nombrar a los diputados y senadores.

Las legislaturas locales convocaron a asambleas especiales en cada estado y a través de estas convenciones fue ratificada la Constitución por once estados. Inmediatamente el Congreso, por resolución del día 13 de Septiembre de 1788 estableció la fecha para la elección presidencial y para que la nueva constitución entrara en vigor.

De esta manera salió electo presidente Jorge Washington, y el 30 de Abril entró en vigor la nueva Constitución. Posteriormente, en 1790, fue adoptada por los trece estados originarios.

Sin lugar a dudas es evidente que la Constitución norteamericana de 1789, merece el respeto por parte de los norteamericanos porque configuró una forma de gobierno nueva que respondió fielmente a la situación histórica de la nación y a sus necesidades políticas.

Desde el punto de vista doctrinal una de las fuentes de inspiración de los constituyentes americanos fue la obra de Montesquieu, ( El espíritu de las leyes ) y aunque se sostiene que nada o muy poco aportaron a la Constitución americana, sin embargo, es de hacer notar, que en la organización de la nueva nacionalidad no parece enteramente ajena a la influencia del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau. (13)

Otros autores pretenden encontrar ciertos antecedentes de la Constitución de los Estados Unidos en las instituciones similares Holandesas, y posiblemente a través de los habitantes de origen Holandés que se encontraban en las Colonias americanas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

podieron haber influido hasta cierto punto, sin embargo, esto, por sí sólo no permite deducir categóricamente que aquellas sean los únicos antecedentes de la Constitución americana.

## 2.- Organización Constitucional en Estados Unidos.

Al ser creada la Nueva Constitución, los autores norteamericanos crearon toda una argumentación doctrinal para demostrar la eficacia de la estructuración jurídica constitucional, a través de un derecho que creaba una nueva forma de gobierno totalmente distinta de las conocidas hasta entonces.

Story, al hablar del poder ejecutivo, decía acertadamente que todos los estados americanos estaban conscientes de la necesidad de crear un ejecutivo independiente y que por esa causa en casi todas las constituciones modernas se habían estructurado poderes ejecutivo, legislativo y judicial, separados y ejercidos autónomamente uno de otro, afirmaba además que como estaba estructurada en la Constitución americana la organización del poder ejecutivo, garantizaba la fuerza de ese órgano y la seguridad de la nación. (14)

Un poder ejecutivo fuerte, decía este mismo autor, es una condición indispensable para un buen gobierno, y necesario para proteger al país de ataques extranjeros, así como para ejecutar ordenadamente las leyes en el interior y defender la libertad de la nación. (15)

Por el contrario, un ejecutivo débil, no puede ser más que una mala administración, y un gobierno mal administrado, por bueno que parezca en teoría no es en realidad sino un mal gobierno. (16)

En síntesis, los argumentos de Story confirman la necesidad de un ejecutivo enérgico y poderoso, como fué el que estruguró la Constitución Americana.

Por otra parte, en cuanto a la negativa de los constituyentes norteamericanos de estructurar un ejecutivo plural, Story hace ver la inconveniencia de tal medida. En efecto, cuando más personas están revestidas del mismo empleo, con una dignidad y autoridad semejantes, mucho se ha de temer celos y antipatías personales, y cuando una situación de tal naturaleza se da, el poder se debilita, y disminuye el respeto por él, y los proyectos mejor concebidos fracasan, las medidas más acertadas se ven entorpecidas y se introduce la división en la sociedad, pues se crean facciones que siguen a uno u otro de los que encarnan el poder ejecutivo; por ello es necesaria la unidad en este poder, puesto que la decisión, el secreto, la energía y la rapidez, se encuentran en un grado más alto si es sólo un hombre el que se halla al frente de este poder. (17)

En cuanto a la elección del presidente norteamericano, muchos autores e intelectuales de los Estados Unidos se adhirieron sin objeción al método elaborado por los constituyentes, quienes al deliberar sobre la mejor manera de elegir al que habría de regir los destinos del país, concluyeron que la forma más eficaz era la elección por vía indirecta; es decir, no es el pueblo el que por sufragio universal directo va a las urnas y determina quien habrá de ocupar la primera magistratura, sino que es a través de electores previamente nombrados por el pueblo, como se realiza la elección.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En el federalista Madison hace notar la conveniencia de tal medida, ya que de este modo el pueblo puede hacer valer su opinión por medio de hombres seleccionados para ese efecto por el mismo pueblo; y así, un pequeño número de personas elegidas por sus conciudadanos, son los que eligen en nombre de ellos al presidente; estos hombres son los llamados compromisarios que votan aisladamente en la entidad que los ha designado, lo que los hace ser imparciales y honrados en su función, situación que queda aún más garantizada, tomando en cuenta que ningún hombre que ocupe un puesto gubernamental puede revestir la calidad de compromisario. (18)

La duración en el puesto presidencial fue fijada por los constituyentes en un término de cuatro años, pudiendo ser reelecto por el pueblo si éste lo consideraba digno de su confianza.

Story afirma categóricamente que la duración en el cargo es uno de los principales instrumentos de energía del poder ejecutivo, ya que mientras más prolongado sea el ejercicio del poder, mejores resultados se habrán de obtener. Por otra parte pocos hombres quisieran comprometerse en un sistema de administración sin tener la seguridad de llevar a cabo los planes concebidos. (19)

Desde luego que Story no pretende que el presidente se prolongase indefinidamente en el poder, sino que lo que apunta es la necesidad de asegurarle un período presidencial prudente para que pueda llevar a cabo sus funciones y realice sus planes en la práctica, ya que todo hombre siente menos apego por aquello que sólo tiene a título temporal definido.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En este punto cabe señalar lo relativo a la reelección prevista por la Constitución Americana. Dentro del pensamiento de los constituyentes estuvo fija la idea de que el primer mandatario desempeñaría mejor su misión si sabía que por sus meritos en la administración podría ser reelecto. En efecto esto es verdad si se mantiene dentro de un estricto orden constitucional, si no se desconocen las leyes y las instituciones, porque la reelección lleva también el peligro del abuso del poder y puede convertirse en una dictadura, como lo demuestra la historia contemporánea.

Por lo que respecta a las principales facultades otorgadas por la Constitución norteamericana al presidente, los antiguos autores expresaron en su época argumentos para justificar estas atribuciones fundamentales confiadas al presidente.

- A) Entre las disposiciones comentadas se encuentra aquella que establezca que el presidente es el comandante en jefe del ejército y de la armada de los Estados Unidos, así como de la milicia de los diversos estados de la Unión cuando ésta sea llamada al servicio activo.

Los autores consideraron que de todas las materias del gobierno, la dirección de la guerra es aquella que más particularmente reclama las características del poder concentrado en una sola persona, ya que la unidad de plan, la prontitud y la decisión son indispensables para el éxito militar, y no pueden darse con mayor solidez sino en los casos en que son confiados a un sólo funcionario.

- B) Otra facultad importante que se encuentra en manos del presidente es el poder de conmutar las penas y conceder

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

indultos por ~~delitos federales~~, excepto en los casos de acusación de funcionarios públicos.

Se ha dicho que se concede esta atribución al presidente ya que un sólo hombre estará siempre más dispuesto a prestar atención a los móviles que provocaron el delito y quizá aconsejen una disminución en el rigor de la ley, por otra parte se ha aducido que si el presidente careciera de esta facultad, los jueces y los jurados tendrían un poder mucho más peligroso de preferir el espíritu a la letra de la ley y el acusado quedaría sin un último recurso, sin la facultad de apelar en un postrero intento. (20)

Por otra parte se dice que cuando la responsabilidad pesa sobre un sólo individuo es más eficaz, porque la conciencia de tener entre sus manos la libertad y quizá la vida de un hombre, lo hace ser más prudente; sin embargo esta facultad no puede otorgarse al presidente en materia política ya que se trataría de sus propios subordinados, con los que le ligan lazos estrechos y quizá en estos casos no pudiera ser tan imparcial. (21)

- C) Otra atribución del primer mandatario de los Estados Unidos es el poder de concluir tratados con consentimiento del Senado en votación especial consistente en la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros.

Las cualidades propias del presidente como dirigente de la nación y como conductor de su política exterior lo señalan como el más idóneo para desempeñar esta función, sin embargo este poder no debe ser interpretado de manera que destruya las leyes fundamentales de los Estados Unidos, ya que un tratado que tuviese por objeto cambiar la organización del gobierno o los princi-

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

píos fundamentales del Estado, resultaría totalmente absurdo.

(22)

El hecho de que el poder de suscribir tratados internacionales sea confiado al ejecutivo se debe fundamentalmente a que estos convenios requieren una relativa prontitud y de encomendarlos al Congreso, ocasionaría enormes retardos; además en los tratados se requiere energía y secreto, lo que es más sencillo encontrar en un sólo hombre.

No obstante ello, para prevenir abusos por parte del ejecutivo la Constitución exige que las dos terceras partes del senado aprueben dichos instrumentos internacionales para que de este modo se salven estos obstáculos y se manifieste la voluntad del pueblo de forma más clara.

D) Otra facultad conferida al presidente es aquella consistente en nombrar, también con consentimiento del Senado, a los embajadores, consules, secretarios, así como a los magistrados de la Corte Suprema y a todos los demás funcionarios cuyo nombramiento no esté previsto de otro modo por la Constitución.

La forma elegida para nombrar a estos funcionarios públicos favorece la selección juiciosa de hombres meritorios encargados de ocupar los más importantes cargos de la Unión, además de que un hombre de buen juicio está mejor capacitado para analizar las cualidades peculiares que convienen a los distintos empleos. (23)

Sin embargo exige la Constitución el consentimiento del Senado para evitar que estos puestos recaigan en hombres poco

convenientes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

E) Como consecuencia de esta facultad de nombrar funcionarios, el presidente tiene la atribución de remover de su cargo a aquellas personas que considere no aptas para el puesto, atribución derivada de la propia naturaleza del poder ejecutivo y condición indispensable para la ejecución regular de la administración pública; en efecto aquél que dirige los destinos de la nación debe tener la certeza de que quienes colaboran con él son hombres con capacidad, y si en un momento dado les pierde la confianza debe tener la facultad de cesarlos en sus funciones.

Sobre este aspecto cabe comentar que siendo presidente de los Estados Unidos Andrew Johnson fue acusado políticamente por el Congreso por haber removido sin su consentimiento al secretario de la defensa en el año de 1868, y le fue seguido un juicio de responsabilidades, el llamado impeachment norteamericano, el que ganó por un sólo voto, reafirmandose la opinión de que el presidente no requiere aprobación de las cámaras legislativas para remover a funcionarios de la administración pública.

E) Otro punto consagrado en la Constitución de los Estados Unidos es el relativo a la comunicación del presidente con el Congreso, al cual debe rendir informes acerca del estado que guarda la administración pública. Esta obligación es fundamental por que implica para el primer mandatario la responsabilidad de responder ante el pueblo, a través de sus representantes, de su gestión administrativa y someterla a su juicio.

En esta breve exposición han quedado sucintamente explicadas las principales características del poder Ejecutivo que con

figuró la Constitución de ~~Los Estados Unidos al~~ crear un tipo de gobierno hasta entonces desconocido, en el que juntamente con darles una gran potestad y mando a un sólo hombre, todos sus actos fundamentales quedaban bajo la regulación de la Constitución y controlados por los demás poderes.

### 3. Orígenes del presidencialismo en América Latina.

Los sistemas presidenciales latinoamericanos se inspiraron en el modelo norteamericano por razones obvias de cercanía y de influencia, ya que fue el primer país en alcanzar su independencia.

Jorge Carpizo opina que sin embargo no debe desconocerse que el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político norteamericano y que no es posible hacer un diagnóstico sobre él sin relacionarlo con los poderes legislativo y judicial, así como con el sistema bipartidista y el federalismo; agrega también que deben tomarse en cuenta los factores extrajurídicos como son, la abundancia de recursos la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política. (24)

Es decir, el éxito del sistema presidencial norteamericano se debe en sí, a toda su organización jurídica, política y social y no puede garantizarse que funcione de la misma manera en otros países.

Pero así como los sistemas presidenciales latinoamericanos se basaron en el norteamericano, las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado frente a países en vías de desarrollo hacen que en estos últimos haya evolucionado de manera diferente.

TESIS CON  
FALLA EN LA SEPARACIÓN DE PODERES

Se dice que en América Latina no existe de hecho una auténtica separación de poderes pues en la mayoría de los países iberoamericanos, los poderes legislativo y judicial se han subordinado al poder ejecutivo. (25)

El problema fundamental ha consistido en que el presidente debe tener las facultades que se requieren para gobernar un país en vías de desarrollo; pero por otra parte es necesario ponerle limitaciones para evitar caer en una dictadura encubierta con un ropaje de constitucionalidad, pues resulta imperativo que se respeten las libertades de los individuos y se logre un equilibrio auténtico entre los poderes.

De otra manera se cae ineludiblemente en lo que desafortunadamente impera en la mayoría de los países latinoamericanos, como es la existencia de gobiernos autoritarios en los que el ejecutivo tiene de hecho concentradas todas las facultades reales de poder, y en los que se advierte una subordinación del poder legislativo, cuando lo hay, y por supuesto del poder judicial.

Sin embargo en América Latina estos regímenes no se dan con igual intensidad en todos los países, dependiendo generalmente de la situación económica, política, social e histórica de cada uno de ellos.

Formalmente, los sistemas presidenciales latinoamericanos pueden clasificarse en tres grupos:

- A) Presidencialismo puro: En donde el poder ejecutivo es unitario y se halla depositado en un presidente que es al mismo tiempo jefe de Estado y de gobierno; el presidente es electo por el pueblo y tiene facultad para

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

nombrar y remover libremente a los secretaríes de Estado, y por otra parte, ni el ejecutivo ni los secretaríes de Estado pueden ser miembros del Congreso, es más, el titular del ejecutivo puede estar afiliado a un partido distinto al de la mayoría del congreso. El caso típico o arquetipo de esta forma de gobierno es el sistema mexicano.

- B) Presidencialismo atenuado: Donde el poder se ejerce con juntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete.
  
- C) Aquellos sistemas en donde se ha tratado de disminuir la influencia del ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el ejecutivo colegiado. (26)

En cuanto a los orígenes históricos del presidencialismo podemos advertir que a partir de la independencia de los países latinoamericanos, en sus constituciones el tema del poder ejecutivo revistió un interés primordial suscitando apasionantes controversias doctrinales, de las que surgieron distintos modos para su organización, como fueron los siguientes:

- 1) Monárquico: Vinculado con las viejas tradiciones.
- 2) Colegiado: De inspiración francesa y en cierto modo autóctona.
- 3) Vitalicio: Originado en el pensamiento político Bolivariano.
- 4) Presidencial: Derivado del sistema norteamericano. (27)

En cuanto al ejecutivo monárquico puede decirse que gozó

de popularidad sólo en los primeros años de la independencia, pero la monarquía estaba ya agonizante, pues las nociones de independencia y república eran ideas inseparables para las nuevas naciones.

Por lo que toca a los ejecutivos colegiados, estuvieron en boga también en las primeras constituciones latinoamericanas, algunas de las cuales establecieron el ejecutivo colegiado en forma velada, otras sólo de modo provisional y algunas más de forma definitiva y abierta como la Constitución venezolana de 1811 y la mexicana de 1814.

La fórmula de la presidencia vitalicia se debe a Simón Bolívar cuyo pensamiento se reduce a el logro de la unidad latinoamericana y a la tésis del ejecutivo vitalicio.

Sin embargo su tésis no prosperó, ya que los criterios veían en ella un sistema repleto de pueriles reminiscencias del antiguo régimen que establecía en realidad un tromo adornado con librea republicana. (28)

Así el modelo presidencial fue el que finalmente se impuso en Latinoamérica sin excepción, pasados los momentos iniciales en que se experimentaron diversos modelos de poder lo que llevó a que las constituciones latinoamericanas se inspiren fuerte y decisivamente en la de Estados Unidos.

Sin embargo dicho sistema norteamericano no se ha imitado de una manera total, sino que se ha ido adoptando a las propias condiciones sociales de cada país hasta adquirir una configuración peculiar propia.

No obstante, en todos los países de Latinoamérica se sigue

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

una tendencia común consistente en que el ejecutivo goza de un predominio absoluto en el orden constitucional y político lo que se manifiesta primordialmente en el amplio derecho de veto que posee, en el poder de nombramiento, en fin, en el abundante catálogo de actos políticos que puede realizar.

Entendemos que todo ello es debido fundamentalmente a la lamentable situación existente en la mayoría de los países que nos ocupan, en los que el ejecutivo debe ser el promotor del desarrollo, ya que el Estado puede permanecer ajeno a las graves cuestiones sociales que reclaman un concurso efectivo para hacer posible la convivencia pacífica; en tal situación, los fines del Estado se han ensanchado considerablemente, causando de manera natural un acrecentamiento de las atribuciones del poder ejecutivo.

Pero no es sólo por esta razón por la que el presidente tiene atribuciones que incursionan en el dominio social, sino que éstas se le han otorgado también por el contexto donde actúa. La explosión demográfica, el agudo subdesarrollo económico, las dificultades derivadas de los grupos étnicos y las coyunturas de la política interna e internacional, reclaman continuamente decisiones inmediatas y enérgicas que se toman más fácilmente por un ejecutivo con amplias atribuciones. (29)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

INDICE DE CITAS.

- 11.- Jorge Carpizo; El presidencialismo mexicano, México, siglo veintiuno, 1978, p. 15
- 12.- Ibidem.
- 13.- Javier Cervantes; La tradición jurídica de Occidente, preparada por María del Refugio González y José Luis Soberanes, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p.p. 172-173.
- 14.- Joseph Story; Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América; México, Imprenta del Comercio de Dublin y Cía., 1879, p. 373
- 15.- Ibidem.
- 16.- Ibidem.
- 17.- Idem, p. 374
- 18.- Hamilton, Madison y Jay; El Federalista; Prol. Gustavo R. Velasco; México, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., p. 285.
- 19.- Joseph Story, op. cit.; p. 378
- 20.- Hamilton, Madison y Jay; op. cit., p.p. 316-317
- 21.- Joseph Story; op.cit., p. 403.
- 22.- Idem, p. 407.
- 23.- Hamilton, Madison y Jay; op.cit., pp. 322-323.
- 24.- Jorge Carpizo; op.cit., p. 17.
- 25.- Idem, p. 18.
- 26.- Ibidem.
- 27.- Salvador Valencia Carmona; El poder ejecutivo latinoamericana no; prólogo por Héctor Fix Zamudio; México, Universidad - Nacional Autónoma de México, 1979, p. 32.
- 28.- Idem, p. 4.
- 29.- Idem, p. 77.

CAPITULO III  
EL PODER EJECUTIVO EN MEXICO.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 1.- Introducción; 2.- Influencias indígena y colonial; 3.- México independiente.- Constitución de 1814; 4.- Constitución de 1824;
- 5.- Bases Constitucionales de 1836
- 6.- Bases Orgánicas de 1843; 7.- El Acta Constitucional y de Reformas de 1847; 8.- La Constitución de 1857; 9.- El Estatuto del Imperio.

1.- Introducción.

Desde el año de 1808, en que surgen las primeras inquietudes de emancipación, hasta el de 1867, en que se consumó el triunfo de la República, la historia de México registró un número considerable de asambleas constituyentes, de instrumentos constitucionales y de planes que se proponían convocar a las primeras o modificar los segundos.

Puede decirse que la historia de la organización política

de México durante el siglo XIX se divide en dos grandes períodos, el anterior y el posterior al año de 1867. Durante el primero, la inquietud social toma por blanco a la ley fundamental y en reemplazarla fundan sus programas los planes de las rebeliones. Los movimientos armados se hacen durante este período en contra de la constitución vigente, atribuyendole los males sociales y en nombre de una nueva constitución, pero la inestabilidad política y social sólo provoca que se multipliquen los ensayos constitucionales. Durante el segundo período, la Constitución vive de su victoria y no bajará ya al campo de la lucha. En su nombre, y no en contra suya, se hacen los levantamientos, para reparar reales o supuestos agravios cometidos en contra de ella. (30)

## 2.- Influencias indígena y colonial.

Durante el florecimiento de las antiguas culturas de nuestra patria, se dieron algunas prácticas de tan profundo sentido social, que se suele considerar como antecedentes de lo que más tarde pasaría a integrar un régimen constitucional, que desde un principio habría de asumir diversos caracteres sociales: aunque las más de las veces, dichos antecedentes son más emotivos que reales.

El pueblo Nahuatl, muy especialmente habría de caracterizarse por haber desarrollado instituciones, que como la de la educación elemental, llegó a convertirse en obligatoria o como la de concebir a la propiedad con una función social.

Ello nos lleva a concepcuar que el pasado más remoto del México es de gran riqueza; pero sin embargo fue muy precario el desenvolvimiento meramente técnico y material que alcanzaron estas culturas.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Ya en lo que se refiere a su ~~organización política, en la~~ época precolombiana, en la región llamada Mesoamérica, el pueblo más estructurado políticamente fue el azteca; entre ellos la forma de gobierno dominante fue la monarquía, en la cual los gobernantes tenían un mandato vitalicio, ascendiendo al cargo según un cierto orden dinástico; y es de hacer notar que el gobernante, al propio tiempo que monarca y jefe de gobierno, era el caudillo militar de más alto rango y supremo sacerdote, cargo al que se ascendía mediante elección indirecta a través de electores de la nobleza, los que para la elección consideraban su ascendencia real, las cualidades personales y el valor del candidato. (31)

Aunque los primeros deberes del monarca eran para con los dioses, también tenía elevadas obligaciones con su pueblo, como el luchar contra la carestía y proporcionarles paz. En cuanto a sus deberes gubernamentales tenía en sus manos la función administrativa, la legislativa y la judicial.

Nombraba asimismo a la mayoría de los empleados públicos, tenía facultad de hacer leyes y se hallaba a la cabeza de la administración de justicia.

Sus únicas limitaciones las tenía en las orientaciones de sus consejeros y en las opiniones del consejo supremo del reino. (32)

Por lo que hace a la época colonial, una característica predominante fue la existencia de un régimen político en el que sus más señalados gobernantes eran personas ajenas a la propia realidad novohispana, así fue el rey de España la encarnación suprema del Estado español, quien era representado en la Nueva España por el Virrey, el cual ejercía además el cargo de capital general, gobernador del reino y presidente de la Audiencia, entre otros pues

tos.

Dan idea de sus grandes facultades las atribuciones de que gozaba en materia administrativa. Estaban a su cargo los servicios generales, la salubridad pública, correos, alumbrado, obras p<sub>u</sub>blicas, censo, fomento económico, abastos, beneficencia, instrucción pública y previsión social. (33)

Otra función importante era su obligación de vigilar la regular recaudación de los ingresos de la Real Hacienda. Por otra parte ejercía control sobre gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; podía también nombrar a los empleados públicos casi en su totalidad y debía ejercer el cuidado de los indígenas y reglamentar el trabajo y el comercio.

También tenía funciones legislativas y judiciales ya que era presidente de la Audiencia y expedía ordenanzas de gobierno. Además podía proceder de oficio contra oidores, alcaldes y fiscales. (34)

### 3.- México Independiente.- Constitución de 1814.

Puede decirse que la invasión napoleónica en España constituye el punto de partida de nuestro pueblo hacia su vida constitucional. Las renunciaciones borbónicas de 1808 produjeron tal impacto político en Nueva España que a partir de ese momento empiezan a manejarse entre nosotros, con una profusión nunca antes manifestada, una serie de ideas que serían la base de nuestro constitucionalismo. (35)

La independencia de México se veía favorecida, por la tardía actitud que España adoptara hacia sus colonias, al reconocer en la Constitución de Cádiz a los habitantes de aquellas los mis-

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mos derechos que a los peninsulares, ya que éstos no recibían de tenidamente, constituía una especie de invitación para insurreccionarse. (36)

En esos momentos, que eran de gran importancia para el futuro político de México nace la llamada Constitución de Apatzingán. Nació, empero, cuando aún el país se encontraba bajo la tutela española, y no habiendo podido todavía triunfar el movimiento insurgente, no llegó a tener la vigencia deseable. Sin embargo, no deja de ser un intento por unificar políticamente al nuevo país que estaba por surgir a la vida independiente.

En lo referente al poder ejecutivo, hablaba dicha constitución de un supremo gobierno compuesto por 3 individuos que se alternaban por cuatrimestres y que eran auxiliados por tres secretarios: el de hacienda, el de guerra y el de gobierno. Se renovaban cada 4 años y admitía la reelección 4 años.

Como se observa, organizaba un poder ejecutivo colegiado, a este supremo gobierno se le daría el tratamiento de alteza y era elegido en sesión secreta por el Congreso, por mayoría absoluta de votos. Trataríase pues de una elección indirecta.

Entre las principales atribuciones conferidas a este ejecutivo colegiado hallábanse las siguientes:

- 1.- Publicar la guerra y ajustar la paz.
- 2.- Celebrar tratados internacionales.
- 3.- Organizar el ejército y la milicia.
- 4.- Proveer a los empleos públicos, militares y de Hacienda.
- 5.- Hacer observar los reglamentos de Policía.
- 6.- Proteger la libertad, igualdad y seguridad de los ciuda

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

danos. (37)

Tenfa prohibido el supremo gobierno:

1.- Arrestar a algdn ciudadano por más de 48 horas, debien-  
do, al término de dicho lapso remitir al detenido al tribunal com  
petente.

2.- Dispensar la observancia de las leyes en aras de la equi-  
dad, o interpretarla.

3.- No sujetarse a las leyes y reglamentos expedidos por el  
Congreso.

4.- Dejar de rendir cuentas al congreso cada 6 meses acerca  
de los caudales públicos. (38)

4.- Constitución de 1824.

Nuestro federalismo surgió de un Estado unitario que se  
transformo en federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta  
autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal,  
dando lugar a los estados-miembros.

Nuestro país requería una forma de organización política  
que preservara los derechos del pueblo, algunos de los cuales le  
habían sido arrebatados bajo el Imperio de Iturbide, en los prime  
ros años de la independencia. Ante esta situación, nada mejor que  
el naciente y ya floreciente sistema federal, ya que en él se en-  
contró el medio más efectivo para garantizar los derechos e inte-  
reses del pueblo. (39)

Pese a que el federalismo fue el sistema adoptado, sería  
adn, objeto de encendidas pugnas, así nuestra historia consigna

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que algunos de los más enconados debates parlamentarios hubieron de tener lugar a consecuencia, precisamente, de la controversia federalismo-centralismo. Sin embargo triunfaron los federalistas y así fue expedida la Constitución de 1824 el 4 de Octubre de ese año.

En esta carta fundamental el poder ejecutivo se hallaba es-  
tructurado de la siguiente forma:

Se depositaba el Supremo Poder Ejecutivo en un sólo indivi-  
duo al cual se denominó presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Había asimismo un vicepresidente en quien recaían, en caso  
de imposibilidad física o moral del presidente, todas las faculta-  
des y prerrogativas de éste.

Para ser presidente o vicepresidente se requería ser ciuda-  
dano mexicano por nacimiento, tener 35 años cumplidos al tiempo de  
la elección y ser residente en el país.

El presidente sólo podía ser reelecto al cuarto año de haber  
cesado en sus funciones.

La elección era indirecta, llevada a cabo por las legislatu-  
ras de los estados, quienes debían elegir a dos individuos y remitir  
dicha votación al Congreso federal, el cual calificaría las  
elecciones así realizadas.

Aquel individuo que hubiese obtenido la mayoría absoluta de  
los votos de las legislaturas sería el presidente de la República  
siguiéndole en el cargo de la vicepresidencia el que hubiese obte-  
nido el segundo lugar en las elecciones.

Tanto el presidente como el vicepresidente electos, entraban  
en funciones el primero de abril de cada cuatro años, que era la  
duración constitucional de su mandato.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por lo que toca a las prerrogativas del presidente y del vicepresidente, se establecieron las siguientes en la Constitución de 1824:

1.- El presidente podía hacer al Congreso las propuestas de nuevas leyes o reformas que estimara conducentes al bien general, debiendo dirigir las a la Cámara de Diputados.

2.- El presidente, por una sola vez, podía, dentro de los 10 días hábiles a que le fuese presentado un proyecto de ley o de decreto, hacerle las observaciones que creyese convenientes, suspendiendo su publicación hasta la resolución del mismo Congreso.

3.- El jefe del Ejecutivo, durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado de traición a la independencia nacional o a la forma de gobierno establecida, o por cohecho o soborno, pudiendo en estos casos las cámaras conocer de tales delitos como gran jurado.

4.- Dentro de un año, contado desde el día que el presidente cesara en sus funciones, tampoco podía ser acusado sino ante alguna de las cámaras, por alguno de los delitos anteriormente señalados; pasado ese año no podía ser acusado por dichos delitos.

5.- El vicepresidente, durante los cuatro años de su encargo sólo podía ser acusado ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo. (40)

En cuanto a las facultades y restricciones del presidente, señalaba Constitución las siguientes:

1.- Debía publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General.

2.- Expedir los reglamentos órdenes y decretos necesarios para el mejor cumplimiento de la Constitución.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

3.- Ejecutar las leyes y decretos dirigidos a ~~conservar la~~ integridad de la federación y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior.

4.- Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.

5.- Cuidar de la recaudación de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.

6.- Nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarias generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado.

7.- Nombrar a los demas empleados del ejército permanente, armada y milicia activa con arreglo a las leyes.

8.- Dar retiros y conceder pensiones a los militares conforme a las leyes.

9.- Disponer de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

10.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General.

11.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad y gobierno, armada, etcetera, más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos debía proceder a la aprobación del Congreso General.

12.- Recibir ministros y otros enviados de potencias extranjeras.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

jeras.

13.- Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias hasta por 30 días hábiles.

14.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

15.- Cuidar de que la justicia fuese administrada pronta y cumplidamente y que las sentencias de los tribunales fueran ejecutadas según las leyes. (41)

Entre sus restricciones hallábanse las siguientes:

1.- El presidente no podía mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin previo consentimiento del Congreso General.

2.- No podía privar a nadie de su libertad ni imponerle pena alguna, pero si así lo exigía el bien y la seguridad de la federación, podía arrestar, poniendo a las personas arrestadas, en un término de 48 horas a disposición del tribunal o juez competente.

3.- Le estaba prohibido al presidente ocupar la propiedad de ningún particular más que en caso de notoria utilidad general, para lo cual requería la aprobación del Senado.

4.- Le estaba además vedado el derecho de impedir las elecciones.

5.- Ni el presidente ni el vicepresidente podían, sin permiso del Congreso, salir del territorio de la República durante su encargo y un año después. (42)

5.- Bases Constitucionales de 1836.

El carácter moderado de la Constitución de 1824 fue la causa fundamental de su efímera vigencia, por otra parte el hecho de que el vicepresidente de la República fuera el que hubiera seguido en la votación al que había resultado electo presidente, derivó el que a cabo de once años de luchas fratricidas internas se tomara en centralista nuestro naciente régimen republicano federal. (43)

Así, de 1824 a 1835 se suceden una serie de pronunciamientos, proclamas, planes y cuartelazos que, a fin de cuentas, no alcanzan sino a hacer nugatoria la vigencia de la Constitución de 1824. (44)

De la confusa variedad de tendencias políticas que existieron durante los años posteriores a nuestra independencia estaban llamados a surgir dos partidos que, andando el tiempo, se llamarían liberal uno y conservador otro. (45)

El primero propugnaba por una forma de gobierno republicana, democrática y federativa.

El programa del partido conservador difería en varios puntos de los del partido liberal como en lo tocante al centralismo, el gobierno por parte de las clases preparadas y la separación Iglesia Estado.

El primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos se desarrolló entre los años 1832 a 1834. La administración del vicepresidente Gómez Farfás, en ausencia del entonces presidente Antonio López de Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesíástica y militar. Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas que se tomaban, y al mismo tiempo se produjo una desmembración del partido progresista al separarse un grupo, que, aunque aceptando en principio la necesidad de las reformas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

consideraba que su implantación debía ser paulatina. (46)

Nació entonces el partido de los moderados, que bajo la amplia denominación de liberales, se separaron de los puros, más que nada en la táctica a seguir.

La coalición de conservadores y moderados paralizó la reforma, Santa Anna suspendió la legislación reformadora y en el inmediato Congreso federal, que se reunió en 1835, obtuvieron la mayoría los conservadores. (47)

Las dos cámaras que formaban el Congreso Federal, según el sistema bicamerista de la Constitución de 1824 entonces en vigor, abrieron sus sesiones el 4 de Enero de 1835, empezando por examinar qué poderes habían conferido los electores a los representantes. En su mayor parte éstos aparecían autorizados para reformar la Constitución de 1824 con la sola prohibición de no modificar la forma de gobierno.

La imposición de esa taxativa aceptada ya por el Congreso, significaba que se debería mantener enalterable la forma federativa a pesar del triunfo de los conservadores.

El 16 de Julio de 1835 las cámaras iniciaron su segundo período de sesiones, y Barragán, que en aquel momento sustituía a Santa Anna en la presidencia, les pidió que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para adoptar un sistema centralista. Una comisión examinó dichas solicitudes y se propuso que el Congreso fuera constituyente, lo que aceptaron ambas cámaras. Se forma una comisión de diputados compuesta por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle. (48)

La comisión presentó pocos días ~~después un proyecto de bases~~ constitucionales aprobado el 2 de Octubre de 1835; dicho proyecto se convirtió en la ley constitutiva del 23 del mismo mes que con el nombre de Bases para una Nueva Constitución, dio fin al sistema federal.

La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a esta constitución centralista se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.

La primera de ellas fué promulgada el 15 de Diciembre de 1835. De las seis leyes restantes ya no publicadas por separado, sino de una sola vez, la segunda fue la más combatida ya que se aprobó hasta abril de 1836. En ella se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, que tenía unos poderes prácticamente ilimitados, ya que estaba por encima de los otros poderes a quienes podía controlar para que no traspasaran los límites de sus atribuciones. (49)

La integración del Supremo Poder Conservador se formó por cinco individuos que eran elegidos por el congreso cada dos años a propuesta de las juntas departamentales.

Entre sus principales atribuciones se mencionan las siguientes:

1.- Podían declarar nulas leyes y decretos dentro de los dos meses siguientes a su sanción, cuando aquéllos fuesen contrarios a la Constitución.

2.- Declarar, a propuesta del Poder Legislativo, o de la Suprema Cortes, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

3.- Declarar la nulidad de los ~~actos de la Suprema Corte de~~ Justicia en caso de usurpación de facultades.

4.- Declarar, a excitativa del Congreso, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobreviniera.

5.- Suspender a la Suprema Corte, excitado por cualquiera de los otros dos poderes, cuando desconociera a alguno de ellos o trastornara el orden público.

6.- Podía suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso, o resolver que se llamara a los legisladores suplentes cuando así lo exigiera el bien público y a propuesta del Ejecutivo.

7.- Podía también conceder o negar su sanción a las reformas constitucionales propuestas por el Congreso. (50)

Como puede observarse, prácticamente tenía en sus manos la suma de todos los poderes políticos.

En cuanto al Poder Ejecutivo, la organización constitucional del mismo era la siguiente:

Se depositaba en un sólo individuo denominado presidente de la República, que duraba 8 años en el cargo y era elegido de la siguiente forma:

La elección era hecha por el Senado y la Suprema Corte de Justicia, pasando las ternas a la Cámara de Diputados, la cual, al día siguiente de haberlas recibido, debía escoger tres individuos de los nombrados en dichas ternas y remitir la resultante a las juntas departamentales; éstas, debían elegir un individuo de

la terna remitida y a su vez regresarla a la ~~Cámara de Diputados~~. Llegados los resultados a dicha Cámara, se reunían las dos cámaras y declaraban presidente de la República al que hubiese obtenido mayor número de votos; en caso de empate lo designaban por la suerte. (51)

El presidente sabiente podía ser reelecto siempre que fuera propuesto por las tres cuartas partes de las juntas departamentales.

El cargo de presidente no podía ser renunciable salvo en el caso de reelección y sólo con causa justificada que debía calificar el Congreso General.

Los requisitos para ser presidente de la República eran los siguientes:

1.- Ser mexicano por nacimiento y estar en ejercicio de los derechos de ciudadano.

2.- Tener 40 años cumplidos al día de la elección.

3.- Tener un capital físico o moral que le produjera anualmente cuatro mil pesos de renta.

4.- Haber desempeñado algún cargo superior civil o militar.

5.- No haber sido condenado en proceso legal por delitos de malversación de los caudales públicos.

6.- Residir en la República al tiempo de la elección. (52)

Entre sus principales prerrogativas se hallaban las siguientes;

1.- Estaba facultado para dar o negar su aprobación a las

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

leyes y decretos del Congreso General.

2.- Presentar iniciativas al Congreso.

3.- No podía ser acusado penalmente durante su cargo y un año después por ninguna clase de delitos cometidos antes o mientras fungiera como presidente.

4.- No podía ser procesado sino mediante declaración de ambas cámaras.

5.- No podía ser acusado penalmente por delitos políticos cometidos antes o durante su encargo, sino después de un año de concluido éste.

6.- Estaba facultado para nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.

7.- Podía elegir y remitir a las cámaras, oradores que apoyaran la acción del gobierno en aquellos casos en que la importancia del asunto lo ameritara. (53)

Entre sus principales atribuciones figuran las siguientes:

1.- Tenía la facultad de expedir, apoyándose en las leyes, todos aquellos decretos y órdenes que juzgara convenientes para la mejor administración pública.

2.- Iniciar leyes y decretos.

3.- Hacer observaciones a las leyes y decretos que el Congreso le enviara para su publicación.

4.- Publicar, circular y hacer guardar la Constitución, las leyes y decretos.

- 5.- Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias.
- 6.- Pedir a la Diputación Permanente que convocara a sesiones extraordinarias.
- 7.- Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de acuerdo a la ley.
- 8.- Nombrar a los gobernadores de los departamentos o propuestas en terna de la junta departamental.
- 9.- Remover a los agentes diplomáticos.
- 10.- Disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior.
- 11.- Declarar la guerra en nombre de la nación, previo consentimiento del Congreso.
- 12.- Dirigir las negociaciones diplomáticas.
- 13.- Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos que formaran parte de la organización de justicia.
- 14.- Contraer deudas sobre el crédito nacional previa autorización del Congreso.
- 15.- Recibir ministros y demás empleados extranjeros.
- 16.- Conceder cartas de naturalización.
- 17.- Dar pasaporte a los mexicanos para que éstos salieran a países extranjeros.
- 18.- Dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse en la República y deportar de ella a los no naturalizados que

le fuesen sospechosos. (54)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

No podía el presidente de la República:

1.- Mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin consentimiento del Congreso, o en sus recesos, del Senado, y mientras estuviese mandando dichas fuerzas, cesaba toda su intervención en el gobierno, al que quedaba sujeto como general.

2.- Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero cuando lo exigieran el bien o la seguridad pública, podía arrestar a los que le fueran sospechosos y debía ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a más tardar en un lapso de 3 días.

3.- Salir del territorio de la República durante su encargo y un año después, sin permiso del Congreso.

4.- Enajenar, ceder o permutar parte alguna del territorio nacional.

5.- Imponer por sí o indirectamente contribuciones de ninguna especie.

6.- Impedir a diferir las elecciones constitucionales.

7.- Impedir o turbar las reuniones del Poder Conservador, o negar el cumplimiento a sus resoluciones. (55)

#### 6.- Bases Orgánicas de 1843.

Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, la hostilidad hacia ella de los federalistas se hizo sentir en todas sus formas. La penuria del fisco, los trastornos de Texas y la guerra con Francia ayudaban a fomentar la inquietud. (56)

La administración de don Anastasio Bustamante reflejaba las aspiraciones en discordia. Iniciada en abril de 1837, para diciembre de 1838 había ensayado cuatro gabinetes, cada uno de ellos de mayor tendencia federalista. El último de ellos, al que pertenecían los federalistas moderados Gómez Pedraza y Rodríguez Puebla, estuvo a punto de provocar el retorno al sistema de 1824, al proponer que el Congreso, declarándose convocante, llamara a elecciones de diputados constituyentes, para que en seis meses a más tardar dictaran una constitución. La proposición fue objetada por casi todos los que habían sido consultados, y como por otra parte, los miembros del Supremo Poder Conservador no acudieron a la cita que les hizo el gabinete para explicarles esta proposición, éste renunció a los tres días. (57)

La desaparición del gabinete agravó las diferencias entre los cuatro criterios que en aquellos momentos se disputaban el triunfo; los que sostenían la vigencia de la Constitución de 1836; los que sin desear variar este sistema centralista, proponían reformas al complicado mecanismo gubernamental que establecía esta Constitución; el de los federalistas moderados que pedían la restauración del sistema de 1824, y el de los federalistas radicales, para quienes no bastaba el sistema federal, sino que proponían reformas más drásticas. (58)

Tal situación provocó que el entonces presidente de la República, Anastasio Bustamante, pidiera que los partidos transigieran unificando sus criterios; pero como esta solicitud no fue aceptada, decayó el poder de Bustamante y Santa Anna volvió a aparecer con bríos en la esfera política.

Santa Anna pidió entonces que el Congreso reformara la Cons-

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

titución, sin embargo pronto disminuye la actividad reformatoria del Congreso debido a la inestabilidad política del país provocada por las profundas diferencias que dividían a la nación. (59)

En estas circunstancias, el 8 de Agosto de 1841, el general Mariano Paredes proclamó en Guadalajara un plan, cuyo principal objeto era convocar un congreso nacional extraordinario que tuviera como atribución exclusiva la reforma de la Constitución. Otro plan semejante fue proclamado por el general Valencia en la Ciudadela el 4 de Septiembre de ese mismo año. Santa Anna se sumó desde luego a este plan; los 3 jefes pedían el desconocimiento de Bustamante como presidente. (60)

Santa Anna, reconocido como general en jefe, Valencia y Paredes, firmaron el 29 de Septiembre de 1841 las Bases de Tacubaya, en las que se declaraban cesados los poderes con excepción del judicial, y se resolvía convocar a una junta de personas designadas por Santa Anna con el fin de nombrar presidente provisional; además, se acordó en esas bases convocar a un nuevo congreso para que formulara una nueva constitución. Así Santa Anna fue elegido presidente nuevamente. (61)

Las Bases de Tacubaya, sin embargo, no resolvían, sino que sólo aplazaban para el próximo constituyente, las diferencias que en cuanto a la forma de gobierno separaban a los federalistas de los unitarios. Santa Anna, para asegurarse de que el congreso constituyente, elaboraría una ley fundamental a su gusto, ordenó a éste, que antes de que iniciara sus sesiones jurara la observancia de las Bases de Tacubaya, lo que provocó descontento en el seno de la asamblea, pero al fin casi la totalidad del congreso aceptó realizar tal juramento. (62)

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

El 10 de Junio de 1842 se efectuó la sesión de apertura procediéndose a formar una comisión de constitución; tal comisión quedó integrada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo. El 26 de agosto se dió lectura en el Congreso al proyecto de constitución, y al voto particular que formularon los tres últimos miembros de la comisión. (63)

Ambos proyectos coincidían en aceptar como forma de gobierno la de república popular representativa pero los tres últimos miembros de la comisión pedían que se agregara la palabra " federal "

La actitud del Congreso, que al parecer de Santa Anna revelaba insumisión hacia su persona, la orilló a emplear una vez más su maniobra favorita, alejándose de la capital para dirigir y observar los acontecimientos sin la responsabilidad del jefe del Ejecutivo. El 26 de Octubre de 1842 tomó posesión de la presidencia Nicolás Bravo. (64)

La Comisión formuló el 3 de Noviembre un nuevo proyecto de constitución que se consideró una forma de transigir entre los pareceres encontrados; pero el gobierno expresó abiertamente su inconformidad con la obra del Congreso, declarando que el proyecto de constitución era un código de anarquía. (65)

En respuesta a la excitativa del gobierno, el departamento de Puebla desconoció al Congreso. Inmediatamente y de modo uniforme, varios departamentos más se dirigieron al general Valencia pidiendo el desconocimiento del congreso, el nombramiento de una junta de notables para formar un estatuto provisional y el recon

cimiento de Santa Anna como presidente. Así, ~~el 12 de Diciembre~~  
 el presidente Nicolás Bravo desconoció al Constituyente; posteriormente, el 23 de Diciembre hizo la designación de los ochenta no  
tables, que integrando una Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales. (66)

Instalada la junta el 6 de Enero de 1843, acordó por mayoría, que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una nueva constitución; que desde luego seguiría siendo centralista.

Esta vez la constitución fue aceptada por Santa Anna quien ya había reasumido la presidencia; sancionando las Bases de la Organización Política de la República Mexicana, que fue el nombre que se dió a la nueva constitución, y publicándolas el 14 de Junio de 1843.

Durante poco más de tres años las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la historia de México.

En cuanto a la organización del poder ejecutivo dichas Bases establecían lo siguiente:

El Supremo Poder Ejecutivo era depositado en un sólo individuo denominado presidente de la República quien duraría 5 años en su encargo.

Los requisitos para ocupar la presidencia eran, entre otros, los siguientes:

1.- Ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 40 años y residir en el territorio de la

República al tiempo de la elección.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2.- Pertenecer al estado secular. (67)

Entre sus principales atribuciones cabe mencionar las siguientes:

1.- El presidente era el jefe de la administración general de la República, y le estaban encomendados de modo especial el orden y la tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior.

2.- Debía guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes.

3.- Auxiliar al Poder Judicial en la ejecución de sentencias y providencias judiciales.

4.- Publicar y hacer circular las leyes y decretos del Congreso.

5.- Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.

6.- Nombrar, con aprobación del Senado, ministros, agentes diplomáticos y cónsules, así como removerlos libremente.

7.- Expedir órdenes y reglamentos para la ejecución de las leyes, sin alterarlas o modificarlas.

8.- Convocar al Congreso o sesiones extraordinarias.

9.- Cuidar de la recaudación e inversión de las contribuciones, distribuyéndolas de acuerdo a la ley.

10.- Formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases del Congreso.

11.- Dirigir las negociaciones diplomáticas con naciones extranjeras sujetándolas a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.

12.- Hacer, dentro de los 30 días siguientes a que recibiera un proyecto de ley aprobado por el Congreso, las observaciones que considerara necesarias, suspendiendo su publicación.

13.- Declarar la guerra en nombre de la Nación.

14.- Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme a los objetos de su institución.

15.- Conceder cartas de naturalización.

16.- Conceder indultos particulares de la pena capital con sujeción a la ley.

17.- Conceder privilegios exclusivos conforme a la ley a los inventores a perfeccionadores de algún arte o industria útil al país. (68)

Entre sus principales prerrogativas hallábase las siguientes:

1.- No podía ser acusado ni procesado criminalmente durante su cargo y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la Constitución.

2.- Tampoco podía ser acusado por delitos comunes sino hasta un año después de haber cesado en sus funciones.

3.- En el supuesto de que fuese acusado por cualquiera de los delitos oficiales arriba mencionados, las dos cámaras forma-

rían jurado para declarar si había o no

TESIS CON  
lugar a causa (69)  
FALLA DE ORIGEN

7.- El Acta Constitucional y de Reformas de 1847.

Ya desde la apertura de sus sesiones, en enero de 1843, el Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas inició su oposición al presidente Santa Anna; a finales de ese año el presidente interino Canalizo disolvió al Congreso, pero el general Herrera desconoció a Canalizo, asumió el poder ejecutivo y reinstaló al Congreso. El primer acto de las cámaras consistió en destituir a Santa Anna, quien se dirigía a Jalisco para sofocar el pronunciamiento de Paredes, adherido a un plan de Guadalajara, que pedía entre otras cosas, reformas a la Constitución. (70)

Desterrado Santa Anna, el general Herrera gobernó conforme a las Bases Orgánicas desde diciembre de 1844 hasta diciembre de 1845. Pero en septiembre de este mismo año triunfó un nuevo pronunciamiento de Paredes, proclamando en el Plan de San Luis que se convocara a una asamblea nacional revestida de toda clase de poderes. Esta victoria del general Paredes hizo que fuese designado presidente, y una vez ya ocupado el cargo, convocó en enero de 1846 a un congreso constituyente. (71)

Este congreso no realizó en forma alguna la tarea constituyente para que fue convocado. Ya para entonces el gobierno de Paredes había caído de la confianza del pueblo por sus marcadas tendencias monarquistas. De este modo el 4 de Agosto de 1846 estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del general Mariano Salas, quien; en una circular que firmaba también Agustín Gómez Farfás, denunciaba como traición a la independencia los proyectos de monarquía, solicitaba la reunión de un nuevo congreso constituyente -

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

y pedía el regreso de Santa Anna. El triunfo del movimiento de la Ciudadela puso fin a la administración de Paredes y a la Constitución de las Bases Orgánicas. (72)

Diez días después de consumado el alzamiento del general Sa las regresó Santa Anna al poder, y, para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía en el cargo de presidente, tuvo que mostrar se esta vez liberal, democrata, federalista y enemigo de la monarquía así, se propuso restablecer la Constitución federal de 1824 en tanto se formulaba una nueva y se nombró a una comisión constituyente en el seno del congreso.

Dicha comisión estuvo formada por Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta.

En el seno de la comisión y del Congreso las opiniones se dividieron. El 15 de Febrero de 1847, treinta y ocho diputados encabezados por Muñoz Ledo propusieron que la Constitución de 24 rigiera lisa y llanamente, mientras no se reformara con arreglo a los artículos que en ella misma instituían el procedimiento de revisión, lo cual implicaba que el Constituyente ante el que formulaban la solicitud, no llevara a cabo ninguna reforma. (73)

La mayoría de la comisión, formada por Rejón, Cardoso y Zubieta en su dictamen del 5 de Abril acogió los recelos de los autores de la anterior proposición de que por la proximidad de las tropas invasoras, la República quedaría inconstituida si el Congreso acordaba desde luego las reformas a la carta de 1824, pero el dictamen modificaba los términos de la proposición que analizaba, al proponer a su vez que se declarara como única Constitución legítima del país la de 1824 mientras no se publicaran todas las reformas que determinara el Congreso, para lo cual, ofrecía el

dictámen, que a la mayor brevedad posible se ~~considerarían dichas~~ reformas. (74)

Con el dictámen de la mayoría se acompañó el voto particular de don Mariano Otero, el único miembro disidente de la comisión, ya que Espinoza de los Monteros no había participado en las labores de la misma. Además del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824, el autor del voto particular proponía que se observara lo que llamó El Acta de Reformas. En la sesión del 16 de abril, el Congreso rechazó el dictámen de la mayoría y en la del día 22 comenzó la discusión del voto particular del Otero. Con algunas modificaciones y adiciones, aceptadas la mayor parte por su autor, el Acta de Reformas terminó de discutirse el 17 de Mayo, fue jurada el 21 y publicada el 22.

Entre lo sobresaliente de esta Acta Constitucional y de reformas por lo que toca al Ejecutivo cabe mencionar lo siguiente:

1.- Deroga el cargo de vicepresidente señalado por la Constitución de 1824.

2.- El presidente era responsable por los delitos comunes que cometiera durante el ejercicio de su encargo. (75)

8.- La Constitución de 1857.

El 1° de Marzo de 1854 el Coronel Florencio Villarreal proclamó el Plan de Ayutla; en su formación habían participado el general Alvarez, antiguo soldado de Morelos; Ignacio Comonfort que pertenecía al grupo de los moderados, don Tomas Moreno y Don Eligio Romero.

Diez días después de firmado el Plan de Ayutla la guarnición

de Acapulco lo aceptó con algunas reformas.

Los episodios militares de la revolución de Ayutla tuvieron una primera fase que presenta una perseverancia que siempre ha ca racterizado a las causas populares. Después vino una fase de expan sión que culminó el 9 de Agosto de 1855 cuando Santa Anna abando-  
nó el poder ahora sí definitivamente. (76)

Al triunfo de la revolución Comonfort, que la había dirigi-  
do hubo de enfrentarse con varias tendencias divergentes, a las  
cuales trataba de conciliar.

El problema mas serio por resolver consistía en la conviven  
cia dentro de la revolución triunfante de los puros y los modera-  
dos. El movimiento de Ayutla era sin duda la fisonomía liberal,  
pero bajo esta común denominación habian venido actuando en la  
historia de México aquellas dos tendencias, que sin embargo cada  
vez parecían mas irreconciliables. (77)

Entretanto, se hallaba en Nueva Orleans un grupo de puros,  
que permanecía a la expectativa de la revolución de Ayutla, que  
por el desapego de el general Alvarez y el predominio de Comonfort  
iba adquiriendo acetuados matices moderados. Dicho grupo de puros  
se encontraba formado por Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, José  
M. Mata y Benito Juárez. (78)

En julio de 1855 Juárez abandonó Nueva Orelans con destino  
a Acapulco y cerca de Alvarez preparó el ingreso de los puros al  
gabinete del gobierno que presidiría don Juan Alvarez.

El 16 de octubre de 1855 Alvarez hace una convocatoria para  
el Congreso Constituyente, de este modo el 17 de Febrero de 1856

se reunió en la ciudad de México el Congreso y al día siguiente, el 18 de Octubre llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones. (79)

Los moderados prevalecía numericamente en la asamblea, pero los puros ganaron en el primer momento las posiciones dominantes. Para la Comisión de Constitución fueron nombrados Arriaga, Yañez, Olvera, Romero Díaz, Cardoso, Leon Guzmán y Echanove como propietarios y como suplentes Mata y Cortés Esparza. (80)

El 16 de Junio de 1856 la Comisión de Constitución presentó su dictamen al Congreso. Entre los diversos problemas que agitaron y dividieron profundamente a la asamblea durante la discusión del proyecto, sobresale el referente a si debía expedirse una nueva Constitución o restablecerse la de 1824. (81)

Con el apoyo del gobierno, los moderados defendieron el restablecimiento de la constitución de 1824. En esas condiciones se produjo un enconado debate entre los miembros de la asamblea que habría de durar más de los meses, sin embargo al final triunfó el proyecto de una nueva Constitución que vendría a ser la de 1857, todabía habrían de ser discutidos arduamente muchos de sus artículos hasta que el 5 de Febrero de 1857 fue jurada la Constitución y el 11 de Marzo fue promulgada estableciendo de nuevo un Estado federal.

En cuanto al Poder Ejecutivo, en la Constitución de 1857 se hallaba configurado de la siguiente manera:

Estaba depositado en un sólo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, su elección era indirecta y se llevaba a cabo de acuerdo con la ley electoral que estuviera vigente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los requisitos para ser presidente eran los siguientes:

- 1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.
- 2.- Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección,
- 3.- No pertenecer al estado eclesástico.
- 4.- Residir en el país al tiempo de unificarse la elección.(82)

El presidente entraba a ejercer su cargo el 1° de Septiembre teniendo el período presidencial 4 años de duración.

Las facultades del presidente conforme a la Constitución - eran las siguientes:

1 Promulgar y ejecutar las leyes que expidiera el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

2 Nombrar y remover libremente a los secretarios de 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 estuvieran determinados de otro modo por la Constitución o las leyes.

3 Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Congreso.

4 Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

5 Disponer de la guardia nacional con los mismos objetos.

6 Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.

7 Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolas a la ratificación del Congreso.

8 Recibir ministros y otros empleados de potencias extranjeras.

9 Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

10 Facilitar al Poder Judicial los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.

11 Habilitar toda clase de puertos.

12 Conceder conforme a las leyes indultos a los reos sentenciados por delitos federales.

13 Nombrar a los oficiales del ejército y armada nacionales con arreglo a la ley. (83)

#### 9.- El Estatuto del Imperio.

Cuando Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de México el 10 de Abril de 1864 se propuso gobernarlo bajo un régimen constitucional. Así, en el año de 1865, el 10 de abril, cumplido un año de mando en la llamada monarquía mexicana expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Dicho documento careció de vigencia práctica y de validez jurídica porque realmente no instituyó propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador. Su aparición coincidió con el fin de la guerra de

sensi6n, lo que permiti6 a los Estados Unidos presionar a Napole6n III para el retiro de sus tropas, pero ya desde antes, las guerrillas republicanas, nunca del todo extinguidas, demostraban la inestabilidad del trono. (84)

El 15 de Julio de 1867 hizo su entrada el presidente Ju6rez restaurando la vigencia de la Constituci6n de 1857, en realidad este Estatuto s6lo tuvo dos a6os de nominal vigencia.

Dicho estatuto establecfa en cuanto al ejecutivo y la forma de gobierno lo siguiente:

1 Establecfa como forma de gobierno la monarqufa, gobernada por un prncipe cat6lico, el emperador.

2 Determinaba que en caso de que el emperador fuese incapaz por cualquier motivo de continuar en el ejercicio del mando, la emperatriz se encargaria ipso facto de la referencia del Imperio. (85)

TESIS CON  
FALSO ORIGEN

Indice de Citas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 30.- Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México; 7a. ed; Ed. Porrúa, México D.F., 1976, p.p. 13-15.
- 31.- Salvador Valencia Carmona, El presidencialismo Latinoamericano; Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1979, p.p. 16-19.
- 32.- Idem., pp. 22-23.
- 33.- Idem., p. 23.
- 34.- Ibidem.
- 35.- Jorge Sayez Held, Introducción a la Historia Constitucional de México; Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1978, p. 21.
- 36.- Idem., p. 22.
- 37.- Felipe Tena Ramírez, op.cit., p.p. 45-48.
- 38.- Idem., p. 48.
- 39.- Jorge Sayez Held, op.cit., p. 42.
- 40.- Felipe Tena Ramírez, op.cit., p. 182.
- 41.- Idem., p. 183.
- 42.- Idem., p. 184.
- 43.- Jorge Sayez Held, op.cit., p. 51.
- 44.- Ibidem.
- 45.- Felipe Tena Ramírez, op.cit., p. 199.
- 46.- Idem., p. 200.
- 47.- Ibidem.
- 48.- Idem., p. 201.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 49.- Idem., p. 202.
- 50.- Idem., p.p.210-211.
- 51.- Idem., p. 222.
- 52.- Idem., p. 224.
- 53.- Idem., p. 225.
- 54.- Idem., p.p. 226-227.
- 55.- Idem., p. 230.
- 56.- Idem., p. 249.
- 57.- Ibidem.
- 58.- Idem., p. 250.
- 59.- Idem., p. 251.
- 60.- Ibidem.
- 61.- Ibidem.
- 62.- Idem., p.p. 304-305.
- 63.- Idem., p. 305.
- 64.- Idem., p. 306.
- 65.- Ibidem.
- 66.- Idem., p. 403.
- 67.- Idem., p. 417
- 68.- Idem., p.p. 419-420
- 69.- Idem., p. 420.
- 70.- Idem., p. 404.
- 71.- Idem., p.p. 404-405.
- 72.- Idem., p. 405.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 73.- Idem., p. 441.
- 74.- Ibidem.
- 75.- Idem., p. 470.
- 76.- Idem., p. 488.
- 77.- Idem., p. 489.
- 78.- Ibidem.
- 79.- Idem., p. 595.
- 80.- Ibidem.
- 81.- Idem., p. 596.
- 82.- Idem., p. 620.
- 83.- Idem., p.p. 621-622.
- 84.- Idem., p. 670.
- 85.- Ibidem.

CAPITULO IV.

FACULTADES DEL EJECUTIVO EN MEXICO.

- 1.- Primacía del poder ejecutivo;
- 2.- Ejecutivo unitario, forma de  
elección; 3.- Requisitos para  
ser presidente; 4.- Facultades  
del presidente en materia le--  
gislativa; 5.- Facultades de -  
nombramiento, declaración de -  
guerra y preservación de la --  
seguridad interior; 6.- Facul-  
tades del presidente en cuanto  
a las relaciones exteriores;
- 7.- Facultades económicas y --  
hacendarias; 8.- Facultades en  
materia agraria, laboral, de -  
expropiación y expulsión de --  
extranjeros; 9.- Facultades en  
el ejercicio de la acción pe--  
nal, en materia educativa, en  
los medios masivos de comunica  
ción, en el gobierno del Dis--  
trito federal y en el procedi-  
miento electoral; 10.- Facul--  
tades jurisdiccionales del pre  
sidente y sus relaciones con el  
poder judicial.

1.- Primacía del Poder Ejecutivo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El ejecutivo es quien mejor sintetiza el poder del Estado.

ya que desde la antigüedad prácticamente las únicas manifestaciones de poder se han producido a través del ejecutivo; y aún cuando la vida social y política se ha ido complicando, trayendo como consecuencia una mayor división del trabajo, nunca dejó de ser el poder ejecutivo el tronco común de esa ramificación del poder.  
(86)

Aún cuando el Estado liberal quiso reducir el poder de este órgano, al surgir los problemas técnicos y económicos de la vida moderna ha vuelto a surgir un ejecutivo fuerte y enérgico.

La ampliación de funciones ha ocasionado una expansión del poder para ejercerlas, ya no basta sólo con legislar, es necesario que esas leyes tengan un funcionamiento eficaz y rápido, para lo cual nadie tan indicado como el poder ejecutivo.

Sus funciones se han ampliado considerablemente en tres áreas fundamentales que son:

A) La militar.- En este sentido cabe afirmar que desde épocas remotas fue siempre el líder quien ostentó el título de jefe militar de los pueblos y en todo caso está plenamente demostrado que la función de defensa nacional es típica del ejecutivo, porque en momentos difíciles quien salva a un país es la minoría que manda, decide, actúa y gobierna.

B) La diplomática.- Esta función supone un complejo de negociaciones y decisiones en el exterior y quien representa al Estado en sus relaciones internacionales es el jefe del ejecutivo, porque es el más idóneo para dirigir las.

C) La de planificación.- Esta función <sup>es la que un mayor</sup> poder ha dado al ejecutivo en las últimas décadas ya que la planeación supone concentración de poder y como quien naturalmente la lleva a cabo es el ejecutivo, esto le ha dado una primacía in discutible provocada por la necesidad de pleno empleo, por la ma sificación y por el enorme crecimiento de la vida en común en las sociedades; factores entre otros, que caracterizan al Estado con temporáneo.

Por otra parte, es obvio que la autoridad política no es algo abstracto ya que es necesario que un hombre o un grupo de hombres la materialicen, por tanto no se trata de negar una reali dad y la necesidad de un gobierno, sino de hacer que el pueblo escoja a los más capaces de gobernar.

Cualquier clase de régimen político patentiza que el órgano monopolizador de la acción de gobierno es el ejecutivo; es po sible que, según el tipo de régimen, tengan alguna intervención en la acción del gobierno el electorado, los partidos políticos o incluso el parlamento; pero siempre que, en el vértice de la pirámide se halle al ejecutivo, que es quien, en definitiva, pre para, decide y absorbe la plenitud de la acción del gobierno. (87)

Son necesarias dos cosas para un completo acto de gobierno: decidir y ejecutar, funciones que realiza el ejecutivo y que lo sitúan en una relación de primacía en relación con los demás poderes.

Es verdad que dependiendo del tipo de régimen, el ejecutivo puede ofrecer mayores o menores garantías, e incluso puede llegar a ser una forma de abuso del poder en un país, pero lo cierto es que

en el Estado planificado que actualmente predomina. La acción de gobierno y de gerencia monopolizada por parte del órgano ejecutivo es inmensa.

Dada esta realidad que es inegable, el camino no es por tanto el suprimir al ejecutivo, ya que desempeña funciones que son obviamente necesarias para la buena marcha del Estado, sino que lo importante es un control constitucional ejecutivo sobre sus acciones y un reforzamiento de los otros dos poderes, a la par que una verdadera honestidad, sentido patriótico y de vocación a la legalidad en aquellos hombres que ocupan tan altos cargos.

Dicho lo anterior, haremos una sinópsis breve de las principales funciones que constitucionalmente completan al poder ejecutivo en el Estado mexicano.

## 2.- Ejecutivo unitario, forma de elección.

El artículo 80 de la Constitución de 1917 dispone que el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo al que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Se sigue de esta forma el principio del ejecutivo unipersonal, con el propósito de unificar el centro de decisión y mando de la rama ejecutiva, por la rapidez y necesaria unidad de criterio en las decisiones que afectan al Estado de modo fundamental. (88)

Por su parte el artículo 81 dispone que La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

La forma de elección prescrita en la Constitución para el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

cargo de presidente de la República - univesal y directa - da a este funcionario federal el carácter único de ser elegible por la totalidad de la ciudadanía del país. Por eso las elecciones presidenciales son el acontecimiento político más trascendente y es la mejor oportunidad para que los distintos sectores de la opinión pública expresen su sentir sobre quien desean que rija la vida política del país. (89)

El artículo 83 constitucional a su vez prescribe que el presidente durará en su cargo 6 años y que 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 podrá volver a desempeñar ese puesto.

El original artículo 83 disponía que la duración del cargo presidencial era de cuatro años, pero el período se amplió en dos años por medio de una reforma constitucional en enero del año de 1928, argumentandose que los lapsos de agitación electoral no debían ser tan cercanos. (90)

En nuestra opinión es adecuado el período presidencial ya que permite que los planes concebidos por el primer magistrado al inicio de su encargo puedan ser desarrollados y madurados durante el lapso en su gerencia en el país, y no queden truncados por el cambio demasiado rápido de otra administración.

En cuanto al segundo párrafo del citado artículo 83 constitucional, consagra el principio de la no reelección. El hecho de que se prohíba la reelección obedece a que se pretende evitar que el ejecutivo, disponiendo de cuantiosos elementos, pueda violar el voto público y perpetuarse en el mando; no son po-

con los ejemplos que en México confirman esta opinión y que fueron una de las causas de que se haya desatado la revolución Mexicana, después de la dictadura de 30 años del general Porfirio Díaz. (90)

Si bien el principio de la no reelección es antidemocrático ha sido necesario establecerlo para proteger nuestra incipiente democracia, además los principios fundamentales que rigen la vida política de un país deben irse ajustando de acuerdo a las necesidades del propio pueblo, es más este principio puede llegar a caer ante un presidente de gran talla política y acerca de cuya reelección todos estuvieramos convencidos de que es saludable.

### 3.- Requisitos para ser Presidente.

Estos requisitos se hallan contenidos en el artículo 82 constitucional cuyas fracciones son las siguientes:

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

La primera parte de la fracción señala un requisito muy natural ya que sólo los ciudadanos pueden desempeñar funciones públicas, y por nacimiento mexicano para evitar que un extranjero , aún naturalizado, indiferente u hostil al país entre a regirlo. (92)

Se supone que es más adicto a la patria que los que son mexicanos por simple naturalización. Se trata de evitar que se sigan intereses que no sean los de México.

Tena Ramírez critica la segunda parte de la fracción que

establece el requisito de que sea hijo de padres mexicanos por nacimiento, aduciendo que se trata de un nacionalismo excesivo y no justificable. (93)

Quizas sea acertada la opinión del ilustre jurista mexicano, la única observación que podría añadirse es que en el caso de que una reforma constitucional de tal índole se produjera, es deseable que tuviera lugar al principio del sexenio, para que no fuera a existir la más mínima duda de que se trata de una razón personalista.

II " Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección ".

Se exige esta edad en razón de que se juzga que la persona que la ha alcanzado tiene la aptitud y la madurez de juicio indispensables a tan alto encargo. (94)

III " Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección ".

Este requisito obedece primordialmente a que la persona que va a ocupar la presidencia debe tener un amplio conocimiento de la realidad, y no estar desvinculada de los problemas nacionales.

IV " No pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto ".

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

VI " No ser secretario o subsecretario de estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la República, ni gobernador de algún estado a menos

TESIS CON  
FALSA DE ORIGEN  
antes del día de la -

de que se separe de su puesto seis meses  
elección ".

Estas fracciones persiguen que se separe el candidato a la presidencia de estos puestos, para que no vayan a aprovecharse de la influencia de sus cargos, e inclinar la elección a su favor, o sea, se busca la imparcialidad en las elecciones. (95)

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

Lo que establece el artículo 83 es el principio de la no reelección.

El artículo 86 de la Constitución por su parte establece que " el cargo de presidente de la República sólo es renunciabile por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, - ante el que se presentará la renuncia ".

La razón de este precepto obedece en nuestra opinión al hecho de que dada la gran trascendencia de su cargo, el presidente no puede abandonarlo por una razón que no sea de suma gravedad que justifique tal situación, por la situación crítica en que coloca al Estado, es por ello que son los representantes del mismo los que deben calificar la justificación de tal renuncia.

El artículo 87 constitucional a su vez dispone:

" El presidente, al tomar posesión de su cargo, protestará ante el congreso de la Unión o ante la comisión permanente, en los recesos de aquel, 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 la prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciera, que la nación me lo demande"

La protesta constituye un acto del más alto contenido cívico, pero Carpizo opina que la protesta no constituye el cargo - porque con o sin ella, el presidente estará 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. (96)

#### 4.- Facultades del Presidente en Materia Legislativa.

A) El presidente de la República puede intervenir en el procedimiento para la formación de las leyes en 3 actos: La iniciativa de el veto, y la publicación de la ley.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el presidente de la República tiene el derecho de iniciar ante el congreso leyes y decretos.

Realmente es quien envía la gran mayoría de las iniciativas de ley lo que se debe a que es quien, por la naturaleza de sus funciones, mejor conoce las necesidades del país y atiende a la regulación jurídica de tales necesidades, por los elementos técnicos con los que cuenta.

Otra de sus facultades en materia legislativa es el veto; de acuerdo al artículo 72 inciso b de la constitución el presidente puede hacer observaciones a los proyectos de ley que el - envía el congreso dentro de 10 días posteriores a aquél en que

los recibíó.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Veto significa la acción de prohibir y sus finalidades -  
son:

1.- Evitar la precipitación en el proceso legislativo para impedir que se aprueben leyes inconvenientes o con vicios incong~~ru~~titucionales.

2.- Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo. (97)

Pero al propio tiempo la Constitución dispone en el inciso c) del citado artículo que dicho acto puede ser superado por la votación de las dos terceras partes de ambas cámaras, en cuyo ca~~s~~o el proyecto pasa al ejecutivo para su promulgación.

En virtud de que en la vida política mexicana, la mayoría de las iniciativas legislativas proceden del órgano ejecutivo, el veto no ha jugado el papel que se le tiene reservado en el pro~~ced~~imiento legislativo, en México es más bien el presidente quien realmente legisla y es el poder legislativo quien ejerce una especie de derecho de veto respecto a las reformas, que sin ser - importantes, realiza a los proyectos presidenciales.

En cuanto a la publicación de la ley la fracción I del artículo 89 constitucional concede e impone al presidente tres facultades y obligaciones:

a) La de publicar la ley: El publicar es dar conocer la ley a los habitantes del país y manifestar desde cuando comienza su vigencia, esta publicación ha de hacerse a través del Diario Oficial de la Federación que es el órgano por el cual se dan a cono-

cer las leyes. (98)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Esta es una obligación ineludible de ~~presidente y si no~~ hacerlo, estimamos, sería causa de responsabilidad; pues estaría violando una disposición constitucional; y rompiendo el orden jurídico.

b) La segunda obligación impuesta al presidente por la fracción I del artículo 89 es la de ejecutar la ley. Esta facultad es tan importante que le dió el nombre de poder que la realiza; el poder ejecutivo es quien realiza la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución.

La ejecución de una ley consiste en realizar los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley expedida por el poder legislativo. (99)

c) La tercera facultad que la fracción I del artículo 89 concede al presidente es la facultad reglamentaria al señalar que debe proveer a la ejecución de las leyes en la esfera administrativa.

Las constituciones anteriores a la de 1857 con toda claridad concedieron al presidente la función reglamentaria, no así esta constitución ni la actual de 1917, en consecuencia la doctrina ha procurado tratar de explicar las razones por las cuales el presidente posee la facultad reglamentaria; el hecho es que la propia constitución presupone la existencia de reglamentos expedidos por el presidente, hasta recordar el artículo 92 constitucional que al hablar del referendo hace alusión a los reglamentos del presidente de la República.

Carpizo opina que la facultad reglamentaria <sup>deriva de la</sup> fracción I del artículo 89 constitucional ya que es la única forma de lograr la exacta observancia de las leyes haciendo posible que práctica su ejecución. (100)

Sin embargo sería deseable en nuestra opinión que se expresara claramente esta facultad otorgada al presidente debido a su importancia, aunque estamos de acuerdo en que es una de las facultades implícitas más trascendentes a la vida política, ya que sin ella sería imposible la marcha de la administración pública y la ejecución de las leyes.

El reglamento es una norma general expedida por el presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales y que tiene como fin la correcta aplicación de la ley a la cual se subordina.

El reglamento debe respetar la ley, no puede contrariarla, aumentarla o modificarla sino únicamente desarrollar los principios que ella contiene.

B) Estado de Emergencia.

Otro de los supuestos en que la Constitución permite al presidente legislar es en el supuesto del artículo 29 constitucional que establece que " en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, sólo el presidente de acuerdo con

y en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que sean obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situa-

ción, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a un determinado individuo...

TESIS CON  
VALLE DE URIGUEN

Únicamente se pueden conceder al presidente de la república facultades extraordinarias para legislar, si antes se han suspendido las garantías individuales por existir una emergencia. La recta interpretación del artículo hace deducir que le está prohibido al presidente legislar en tiempo de paz o sobre asuntos que no estén relacionados con la emergencia aún suspendidas las garantías individuales; y sólo con aprobación del congreso o de la comisión permanente, el cual previamente deberá haber autorizado la suspensión de garantías.

Sin embargo, y no obstante la terminante prohibición constitucional de legislar en tiempos de paz, no han sido pocos los casos en que diversos presidentes, siguiendo una costumbre viciosa e inconstitucional lo han hecho, siendo lo más grave, que la Suprema Corte sostuvo la constitucionalidad de tal practica arguyendo que la reunión de poderes supone su confusión en uno sólo, lo que no puede entenderse sin la destrucción de uno de ellos lo que no es el caso que nos ocupa. (101)

Otro supuesto en que se autoriza al presidente a legislar es en el caso de las medidas de salubridad. El artículo 73 fracción XVI de la Constitución establece el Consejo Salubridad General que depende directamente del presidente de la República siendo sus disposiciones generales obligatorias en todo el país. Las medidas que el consejo ponga en vigor en lo que se refiere a la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana y las expedidas -

TESIS CON  
FALLA DE OPICEN

para prevenir y combatir la contaminación ambiental, son poste-  
riormente revisadas por el Congreso en los casos que le competan.

El 2o. inciso de esta fracción faculta a la ahora Secretaria de Salubridad y Asistencia a que en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, dicte de inmediato las medidas preventivas indispensables a reserva de que después sean sancionadas por el presidente de la República.

De ello se desprende que el Consejo de Salubridad General tiene facultades legislativas, y que este consejo no forma parte del poder legislativo; sino del ejecutivo.

Otro aspecto en que vemos una facultad legislativa del poder ejecutivo, es en el supuesto de los tratados internacionales; ya que el artículo 89 fracción X de la Constitución dispone que es facultad del presidente de la República celebrar tratados internacionales con la ratificación del Senado, y de acuerdo con el artículo 133 constitucional los tratados son parte del sistema jurídico interno mexicano; por tanto el ejecutivo hace de legislador cuando celebra tratados y convenciones.

Por otra parte el artículo 131 Constitucional establece que " el ejecutivo podrá ser facultado por el congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación, expedidas 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 uno, someterá a su aprobación el uso que haya hecho de esta facultad. "

Este artículo faculta al ejecutivo a legislar ampliamente, y cada año debe someter a la aprobación del Congreso el uso que de estas facultades hubiere hecho, pero como se trata de hechos ya realizados poco puede hacer el congreso.

5.- Facultades de nombramiento, declaración de guerra, y preservación de la seguridad interior.

La facultad de nombramiento es una situación que permite al presidente una gran influencia personal. La Constitución señala en las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII del artículo 89 una serie de nombramientos cuya realización es facultad del presidente de la República.

Jorge Carpizo los divide sistemáticamente en 3 grupos:

- A) Los nombramientos casi completamente libres.
- B) Los que necesitan ser ratificados por el Senado o por la Cámara de Diputados.
- C) Los de los miembros de las fuerzas armadas. (102)

La primera parte de la fracción II del Artículo 89 de la Constitución señala que el presidente puede nombrar y remover libremente a: Los secretarios de despacho, el procurador general de la República, el gobernador del Distrito Federal y el procurador general de Justicia del Distrito Federal.

Es un nombramiento casi completamente libre debido a que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

el presidente al nombrar a los secretarios de despacho debe respetar el artículo 91 constitucional que señala que éstos deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos.

En lo que respecta al procurador general de la República debe cumplir los mismos requisitos que un ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Mariano Coronado señala que el libre nombramiento y remoción de los secretarios de despacho obedece a que el presidente es responsable de la buena administración y no sería justo exigirle responsabilidad por actos de personas que no fuesen de su entera confianza. (103)

B) Nombramientos que deben ser ratificados por el Senado o la Cámara de Diputados: El senado debe ratificar a los ministros y agentes diplomáticos, a los empleados superiores de Hacienda, a los cónsules generales, los coroneles y demás jefes superiores del ejército, la armada y fuerza aérea nacionales y los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

La Cámara de Diputados debe ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda se nombran con la aprobación del Senado pero su remoción es facultad del presidente, ya que son ejecutores de su política y de su administración, es por tanto natural que cesen en sus cargos cuando ya no merezcan la confianza del presidente, si no existiera la libre remoción tendría el ejecutivo constantes tra-

bas y dificultades en su marcha. (104)

Respecto a la aprobación del senado en el nombramiento de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, son todos los oficiales a partir del grado de coronel.

Por lo que respecta a los funcionarios del poder judicial, aunque el presidente debe ajustarse a ciertas reglas en su nombramiento como dispone la propia Constitución, así como para su remoción, personalmente consideramos que el tratamiento constitucional es incorrecto, ya que les quita independencia en sus funciones y una carencia de imparcialidad en sus decisiones, estimamos que el procedimiento tanto para su nombramiento como para su remoción debiera ser distinto.

C) Empleados y oficiales de las fuerzas armadas, el Tercer supuesto de la fracción II del artículo 89 constitucional, faculta al presidente a 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.

Por lo que toca a los demás empleados del ejército y armada y fuerza aérea nacionales, la fracción V da libertad al presidente en su nombramiento y remoción.

También existen facultades metaconstitucionales de nombramiento que provienen tanto de la ley secundaria como del sistema político.

Así el presidente nombra a una serie de funcionarios importantes como lo son el presidente de la Comisión Nacional de los

salarios mínimos, el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el director y los subdirectores de PEMEX, el director general del INFONAVIT, del IMSS, de la CONASUPO, del ISSSTE, etcétera.

Carpizo dice que fuera de los marcos constitucionales y legales, de hecho nombra a los gobernadores, a los senadores y a la mayoría de los diputados, ya que es él quien determina quienes serán en última instancia los candidatos del PRI. (105)

Con esto se observa que el presidente tiene en sus manos por así decirlo todos los poderes del país, lo cual ha roto totalmente con la Constitución y el adecuado equilibrio de poderes en un verdadero Estado democrático y lleva casi a un totalitarismo que es peligroso y al que debe hacerse frente.

En cuanto a la declaración y conducción de la guerra, la fracción VIII del artículo 89 constitucional faculta al presidente a declarar la guerra en nombre de la República Mexicana previa aprobación del Congreso de la Unión. Relacionándose con este precepto el artículo 73 constitucional señala que el Congreso puede declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo.

En México por tanto el estado de guerra lo declara el Congreso, pero se debe basar en los datos que le presente el ejecutivo, o sea, la iniciativa de tal declaración la posee únicamente el ejecutivo; el Congreso aún cuando considerase conveniente declarar la guerra no puede hacerlo sólo. Cuando el Congreso declara la guerra es sólo para efectos internos, a fin de que el pueblo conozca que existe un estado de guerra; el presidente lo

hace para efectos del derecho internacional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por tanto, si el presidente declara la guerra sin la aprobación del Congreso, desde el punto de vista constitucional tal declaración no sería válida, pero sí en el marco internacional y traería todas las consecuencias de una declaración de guerra; aunque sería objeto de responsabilidad política para el presidente.

Por otra parte es el presidente quien conduce la guerra ya que dispone en su totalidad del ejército, armada y fuerza aérea nacional.

Ahora bien, el presidente no puede enviar tropas al exterior sin autorización del Congreso ya que estaría efectuando, sin tomar en cuenta al órgano legislativo, una decisión que puede traer consigo la guerra.

Sobre estos puntos Mariano Coronado opina que la declaración de la guerra no es más que la ejecución de una ley del congreso, porque el ejecutivo por sí sólo no debe resolver sólo un asunto de tanta gravedad. (106)

En cuanto a la preservación de la seguridad interior, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra, y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación. Por otra parte la fracción VII lo faculta asimismo para disponer de la guardia nacional para los mismos objetos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Comenta Mariano Coronado que un objetivo ~~importante~~ <sup>importantísimo</sup> de la administración es la seguridad interior y defensa exterior de la República, ya que sin quietud ni independencia no podría ejercer la nación los actos de su soberanía, y que por tanto se deja al presidente en plena libertad para que disponga del servicio del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, movilizandolos a los puntos que juzgue convenientes, pero que este cuidado debe limitarse al orden público y a los intereses federales, ya que los Estados tienen que velar por su seguridad exclusivamente local. (107)

Pensamos que el ejercicio de la facultad a que nos referimos no debe llegar al extremo de violar los derechos humanos y que, si la situación llegase a configurar una emergencia debe primeramente el presidente solicitar al Congreso la suspensión de garantías individuales. Esta facultad debe ser usada como fuerza de derecho para preservar el orden constitucional, no como un medio represivo y persecutorio.

6.- Facultades del presidente en cuanto a las relaciones exteriores.

La fracción X del Artículo 89 constitucional faculta al presidente a dirigir las negociaciones diplomáticas y a celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometién~~do~~las a la ratificación del Congreso General.

Por otra parte el Artículo 76 en su fracción I autoriza al senado a analizar la política exterior desarrollada por el presidente de la República basandose en los informes anuales que el propio ejecutivo y el secretario del ramo rindan al Congreso,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

además lo faculta para autorizar los ~~tratados internacionales~~ y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la Unión.

Existe una discrepancia en los 2 textos constitucionales, ya que mientras que el artículo 89 establece que quien debe aprobar los tratados es el Congreso, el artículo 76 en su fracción 1a. otorga esta facultad al Senado.

Esta discrepancia deriva de la reforma de 1874, al atribuir algunas facultades exclusivas al senado y a la cámara de diputados - como consecuencia del regreso al sistema bicameral - y no haber reformado la fracción correspondiente del artículo que otorga al presidente sus facultades; en el constituyente de 1916-1917 lo anterior pasó inadvertido. Por tanto, quien aprueba los tratados es el Senado, puesto que es una de las facultades exclusivas que posee. (108)

Castillo Velasco opina que esta facultad debe tenerla el ejecutivo, en atención a que es él quien representa a la nación mexicana en las relaciones internacionales. (109)

En cuanto al término "negociaciones diplomáticas" es un término ambiguo que comprende una serie de facultades que en nuestra opinión deberían estar expresamente enunciadas en la constitución.

Entre ellas se halla la facultad de celebrar tratados, de recibir ministros y otros enviados de potencias extranjeras, de nombrar embajadores y cónsules y recibir cartas credenciales.

Desde la reforma de 1977 se obliga al presidente a rendir cuentas al Senado del desarrollo de su política exterior, esta es una medida que consideramos adecuada ya que el Senado, analiza como se llevan las relaciones internacionales y le hace al presidente las observaciones oportunas, sin dejarle en absoluta libertad, es una forma de restringir al presidente en materia tan delicada, como son las relaciones con otra potencias.

7.- Facultades económicas y hacendarias.

El Estado tiene cada vez más intervención en la vida económica del país, e interviene fundamentalmente a través del poder ejecutivo.

Los instrumentos por medio de los cuales el presidente tiene en sus manos amplios y variados aspectos de la economía son muy diversos; pero entre los de más relevancia se hallan: La política monetaria, la fiscal, la de precios, la de inversión, la de obras públicas, la de comercio exterior, la de petróleo, la de petroquímica y gas, de energía eléctrica, aguas, industrial y turística, sin contar con los millares de aspectos que cubre a través de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (110)

Como es imposible que abarquemos todos estos sectores, por la índole de este breve estudio, simplemente nos referiremos a unos cuantos de ellos que nos permitirán tener una idea general de la situación y darnos cuenta como el presidente es un factor determinante en la economía del país, que sus facultades son muy amplias, y que sus decisiones afectan, en forma directa o indi-

recta, a todos los habitantes del país.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Tan sólo en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica se autoriza al ejecutivo a participar en actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de servicios de una serie de aspectos muy importantes tales como: artículos alimenticios de consumo generalizado efectos de uso general para el vestido de la población del país, materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, etcetera, además el ejecutivo puede imponer precios máximos al mayoreo o menudeo, imponer racionamientos y establecer prioridades cuando el volumen de mercancías sea insuficiente en relación a la demanda, organizar la distribución de esas mercancías, determinar los artículos que preferentemente deben producir las fábricas, e incluso decretar la ocupación temporal de fábricas - cuando sea indispensable mantener o incrementar la producción de ciertos artículos, etcetera.

Como se ve con facultades amplísimas que casi en su conjunto comprenden toda la economía del país que, por así decirlo, se halla en sus manos.

En cuanto a política monetaria diremos que esta se dirige fundamentalmente a normar la cantidad adecuada de circulante y de crédito que necesita el país con el objeto de impulsar su desarrollo económico. (111)

La Ley Orgánica del Banco de México le otorga atribucio-

nes para regular la política monetaria como es el depósito legal que los bancos deben efectuar en esta institución, la emisión de billetes y la acuñación de moneda, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores en el mercado abierto, el establecimiento de tasas mínimas y máximas de las operaciones de las instituciones bancarias, etcétera. (112)

Y todas estas funciones del Banco, quien las determina realmente es el presidente de la República.

En cuanto a los empréstitos, la fracción VIII del artículo 73 faculta al congreso a:

- 1.- Establecer las bases sobre las cuales el presidente puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.
- 2.- Aprobar dichos empréstitos.
- 3.- Reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- 4.- Aprobar y determinar que empréstitos deben celebrarse sólo para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo aquellos que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia. (113)

Estos empréstitos constituyen una parte fundamental de la deuda pública que el Congreso reconoce y manda pagar a través de las disposiciones del presupuesto de egresos. Esta es una de las materias más delicadas del país, sobre todo ahora, ya que no sólo lo compromete económica sino políticamente. Lo grave del problema es que por regla general el Congreso sin ningún espíritu cívico aprueba casi todos los empréstitos que le solicita el

ejecutivo para su aprobación, y esto por nuestro sistema político, en el que, los congresistas saben que le deben su puesto, y que de enfrentarsele en una materia tan delicada, estarían terminando con su carrera política, sin considerar que con ello ahogan al país de deudas.

Otra facultad económica concedida por la constitución al presidente, es la consignada en la fracción XIII del artículo 89 que le autoriza a habilitar toda clase de puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas, designando su ubicación, esta facultad tiene bastante repercusión económica.

En cuanto a inversión pública, ésta también se halla en manos del presidente debido a que es la Secretaría de Programación y Presupuesto la que evalúa todos los programas de inversión pública de la administración pública centralizada y de la paraestatal.

En materia hacendaria federal y del Distrito Federal el presidente realiza tres actos de fundamental importancia que deben ser aprobados, ya sea por el Congreso o por la Cámara de Diputados, y que son:

- 1.- La ley de ingresos.
- 2.- El presupuesto de egresos.
- 3.- La cuenta pública.

En lo tocante a ellos, el ejecutivo no puede recaudar ni gastar nada si previamente no ha sido autorizado por el órgano legislativo a esto es de fundamental importancia para el equilibrio de poderes, pero cuando el órgano legislativo realmente tenga un sentido patético y de lealtad al país antes que al

presidente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En la ley de ingresos se especifican las materias sobre las cuales pueden cobrarse impuestos para proveer a la administración de fondos públicos, y es facultad del congreso aprobar esta ley tal como dispone la fracción VII del artículo 73 constitucional.

La importancia de la ley de ingresos en manos del Ejecutivo es que le entrega la política fiscal de la federación y del Distrito Federal y la determinación de cuanto se va a gastar, en que se va a gastar y como se va a gastar, ya que es por ello por lo que el presidente hace un cálculo aproximado de los ingresos que necesita. (114)

En cuanto al presupuesto de egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el analizarlo y aprobarlo, tal como lo dispone la fracción IV del artículo 74 constitucional; es pues, como sucede con la ley de ingresos, iniciativa del presidente el mandar esta legislación a dicha cámara.

Por otra parte el artículo 126 constitucional dispone que no se podrá hacer ningún pago que no esté comprendido en el presupuesto de egresos o determinado por ley posterior.

Es decir, si el ejecutivo necesitara más recursos que los aprobados en el presupuesto de egresos, debe ser autorizado por otra ley.

De esta forma se entiende que constitucionalmente, el presidente sólo podrá realizar los gastos que le han sido autorizados en el presupuesto de egresos o en ley posterior; y que de-

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

berá emplear los recursos exactamente en aquellos rangos en que le fueron autorizados.

Por lo que toca a la cuenta pública, su objeto es el conocer los resultados de la gestión financiera de la administración para que se pueda comprobar si los gastos han seguido los criterios señalados en el presupuesto y si se han cumplido los objetivos fijados en los programas. (115)

El artículo 74 fracción IV señala claramente que si del exámen que debe efectuar la Contaduría Mayor de Hacienda, organismo de la Cámara de Diputados, resultan discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas autorizadas en el presupuesto, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar.

A través de la cuenta pública, el presidente debe justificar, legal y contablemente, los gastos que haya efectuado y que su actuación se conservó dentro del marco legal que la propia cámara de diputados le señaló en el presupuesto de egresos.

8.- Facultades en materia agraria, laboral, de expropiación y de expulsión de extranjeros.

En materia agraria, la fracción XIII del artículo 27 constitucional se refiere a que el presidente de la República es la suprema autoridad agraria, lo que le otorga en esta materia facultades administrativas, legislativas y jurisdiccionales.

De acuerdo con el artículo 27 constitucional, el presidente tiene expresamente el poder de:

A) Reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo, e incluso establecer zonas vedadas, al igual que para

la demás aguas de propiedad nacional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

B) Otorgar concesiones, de acuerdo con las reglas y condiciones que señalen las leyes, para la explotación el uso o el aprovechamiento de los recursos cuyo dominio es de la nación.

C) El establecimiento de reservas nacionales y su supresión en los casos y condiciones que prevean las leyes.

D) La resolución de los límites de terrenos comunales que se hallen pendientes, o que se susciten entre dos o más núcleos de población.

E) La resolución de las solicitudes de dotación o restitución de tierras y aguas.

F) La fijación de la extensión de terrenos que pueden adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales por acciones que no tengan un fin agrícola.

G) La declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que han traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad.

H) El nombramiento de los cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario (116)

Esto sin contar con todas las facultades que le concede la ley de la reforma agraria que son amplísimas y que responden al enunciado tan claro y rotundo de que es la suprema autoridad agraria.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En cuanto a expropiación, el propio artículo 27 constitucional señala en su párrafo segundo que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización; y es el párrafo segundo de la fracción VI del propio artículo el que dispone que la declaración de expropiación la realizará la autoridad administrativa. La Ley de Expropiación de 1936 atribuye dicha facultad al presidente de la República por lo que se refiere a la materia federal y del Distrito Federal, además de que se extiende la facultad presidencial a la ocupación temporal, total o parcial o a la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la comunidad. (117)

Por lo que toca a la expulsión de extranjeros de acuerdo al artículo 33 constitucional el presidente, tiene la facultad exclusiva de expulsar de inmediato, y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente en el país.

Esta es una facultad discrecional del presidente, el extranjero no tiene el derecho de audiencia por lo tanto es una excepción a los lineamientos que la propia Constitución señala sobre el particular; pero nosotros estimamos que como todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado y no debe ejercerse esta facultad arbitrariamente.

En materia laboral, el presidente también tiene gran intervención ya que si bien dentro del marco legal las juntas de conciliación y arbitraje se encuentran caracterizadas como órganos judiciales, el presidente ejerce una influencia decisiva sobre ellas, a través de los nombramientos que realiza de estos ór-

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ganos; así como por medio de la superintendencia que sobre ellos ejerce el secretario de Trabajo y Previsión Social, el jefe del Departamento del Distrito Federal y el secretario de Gobernación.

También influye decisivamente en la fijación del salario mínimo a través de la comisión correspondiente, cuyo presidente es designado por él.

Su influencia se ejerce también a los grandes sindicatos que forman parte del PRI, partido del cual el presidente es el jefe real.

9.- Facultades en el ejercicio de la acción penal; en materia educativa y respecto a los medios masivos de comunicación, al gobierno del Distrito Federal y al procedimiento electoral.

En materia penal el presidente nombra y remueve libremente al procurador general de la República, que tiene facultades importantes que le confiere la propia constitución en su artículo 102, tales como las siguientes:

A) Ejercita la acción penalmente como representante de la sociedad.

B) Interviene personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más entidades federativas, entre una entidad federativa y la federación y entre los poderes de una misma entidad federativa, a que hace referencia el artículo 105 constitucional.

C) Interviene en todos los negocios en que la federación sea parte.

D) Interviene en todos los casos de los diplomáticos y con

sules generales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

E) Es consejo jurídico del gobierno.

F) Interviene como parte en los juicios de amparo.

G) Representa la sociedad en la vigilancia y defensa de intereses privados, como en el caso de ausentes, incapacitados, menores, en concursos, quiebras, etcétera.

Por todas estas atribuciones que enmarcan dentro del ámbito del poder judicial es absurdo que este funcionario este encuadrado dentro del poder ejecutivo, sobre todo en lo que toca al ejercicio de la acción penal. Es indispensable que el ministerio público sea independiente del poder ejecutivo. Además debería existir un abogado o procurador general dependiente del ejecutivo cuyas funciones serían representar a la federación cuando esta fuera parte, ser el consejero jurídico del gobierno y encabezar un consejo para fijar la interpretación de las leyes. (118)

Tal como ha sido tratado brillantemente por Fix Zamudio es tímamos que la situación de que el ministerio público dependa del ejecutivo ocasiona que la libertad de los mexicanos, a través del abuso o no ejercicio de la acción penal, queda depositada en un sólo hombre: el presidente de la República, quien lo ejerce a través del procurador general de la República, situación del todo absurda y que puede llegar a la tiranía, estimamos que este órgano debe pasar al poder judicial por la naturaleza de las funciones que realiza, que deben ser de absoluta imparcialidad, máxime si se toma en cuenta el hecho de que interviene en los juicios de amparo y es imposible ser abogado del gobernado y a la vez del gobierno. Hay, pues, un absurdo constitucional en esta materia.

Por lo que toca al aspecto educativo en el Estado Mexicano, tal materia es una facultad coincidente tanto de la federación como de los estados y municipios; pero en realidad es la federación la que tiene el ámbito más amplio en esta materia, ya que es la que propiamente sostiene los servicios educativos.

En esta forma, la federación, a través de la Secretaría de Educación Pública, que recibe instrucciones directas del presidente, en resumen es quien sostiene el sistema educativo.

Esta Secretaría tiene amplias facultades en materia educativa que por tanto ejerce indirectamente el presidente de la República; como son entre otras:

1.- Formular los planes educativos de enseñanza primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos.

2.- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para que puedan impartir educación primaria, secundaria, normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos.

3.- Revalida estudios, expide cédulas profesionales y vigila el correcto ejercicio de las profesiones.

Tiene, pues, el presidente de la República la facultad de determinar en mucho la ideología y la cultura de todos los habitantes del país.

Por lo que toca a los medios masivos de comunicación, el 18 de Enero de 1960 se publicó la Ley Federal de Radio y Televisión, que si bien no constituye un control directo del ejecutivo

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

vo federal sobre la radio y televisión, si pone en manos del presidente las concesiones y revocaciones de estos canales, así como una vigilancia permanente sobre los mismos. (119)

En esta Ley, entre otras cosas, dispone que es el ejecutivo quien determina el uso comercial de canales de radio y televisión, y que la radio y la televisión son una actividad de interés público y que por lo mismo el Estado debe vigilarlas.

Indica asimismo que el uso del espacio mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes como vehículos de información y expansión, sólo puede hacerse previa concesión o permiso del ejecutivo federal.

Por otra parte en el artículo 27 fracción XX de la ley Orgánica de la Administración Pública, se determina que queda a cargo de la secretaría de Gobernación la vigilancia de todas las transmisiones de radio y televisión con el objeto de que se liven a cabo conforme a la moral pública.

Quedan pues en sus manos prácticamente estos medios de comunicación ya que tienen sobre si la amenaza de que, de no seguir los lineamientos señalados por la política presidencial pueden ser revocadas sus concesiones, máxime porque el gobierno las vigila constantemente.

También el ejecutivo ha logrado tener un cierto control sobre la prensa que en los últimos años se ha venido intensificando. El papel está controlado por la Productora e Importadora de Papel S.A. ya que precisamente es esta compañía la que suministra ese material y es una empresa del gobierno. Por otra parte el mismo gobierno es dueño de varios periódicos. (120)

Por lo que toca al gobierno del Distrito Federal, cabe decir que en muchos aspectos la porción más importante del país la constituye esta entidad, ya que en ella se halla concentrada una gran parte de la población del país, además es la zona más industrializada, es el centro financiero del país, el asiento de los poderes federales y el corazón político de todo el Estado mexicano.

Esta porción tan importante está gobernada directamente por el presidente de la República ya que el inciso primero de la fracción VI del artículo 73 constitucional expresamente señala que el gobierno del Distrito Federal está a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

La situación actual del Distrito Federal es uno de los resultados de la corriente centralizadora del país y del predominio del ejecutivo respecto a los otros poderes federales.

En el aspecto del procedimiento electoral el presidente tiene una serie de atribuciones; la Ley Orgánica de la Administración pública en su artículo 27 fracción XVI señala que la Secretaría de Gobernación puede intervenir en las funciones electorales conforme a las leyes.

Está claro que interviene en el proceso electoral a través de la Comisión Federal Electoral, que es un organismo integrado por un comisionado del poder ejecutivo y cuyas facultades son muy amplias entre las que mencionaremos algunas:

- 1.- Resolver el otorgamiento o pérdida de registro de los partidos políticos.
- 2.- Determinar los trescientos distritos electorales uni-

nominales y las circunscripciones electorales plurinominales.

3.- Llevar a cabo la vigilancia, preparación y desarrollo del proceso electoral.

4.- Vigilar el adecuado funcionamiento de los organismos electorales.

5.- Señalar las normas y procedimientos para la designación de las comisiones locales electorales.

6.- Tener a sus ordenes la fuerza pública para garantizar el desarrollo del proceso electoral. (121)

10.- Facultades jurisdiccionales del presidente y sus relaciones con el Poder Judicial.

El presidente de la República también realiza actos jurisdiccionales, resolviendo controversias entre partes.

Tradicionalmente se ha considerado que los aspectos que comprende su labor judicial se refieren a:

1.- El Tribunal Fiscal de la Federación.

2.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3.- Las juntas de Conciliación y Arbitraje Federal y del Distrito Federal.

4.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

5.- Las cuestiones agrarias. (122)

Por lo que toca al Tribunal Fiscal de la Federación, diremos que fue creado en el año de 1936 a través de la Ley de Justicia Fiscal, disponiéndose que dictaría sus fallos en representación del ejecutivo de la unión pero que sería independiente de

cualquier autoridad administrativa.

Desde 1938 el Tribunal Fiscal es un organismo de plena jurisdicción y su competencia no se concreta a la materia fiscal. Fue un clásico tribunal de justicia delegada, porque dictaba sus resoluciones a nombre del presidente, es decir, formalmente se hallaba dentro de la esfera del poder ejecutivo, pero con plena autonomía para emitir sus fallos ya que no dependía de ninguna autoridad administrativa.

En las leyes orgánicas del tribunal fiscal de 1967 y de 1978 se reconoce la absoluta autonomía de éste frente a las autoridades administrativas y a los tribunales ordinarios. De este modo en la actual legislación fiscal ya no se expresa que las sentencias del tribunal se dictan en nombre del presidente de la República.

Jorge Carpizo opina que no existe en la actualidad fundamento legal ni teórico para afirmar que el tribunal fiscal de la federación sea parte del poder ejecutivo; él estima que este tribunal se halla enclavado dentro del poder judicial por las siguientes razones:

- A) Es un tribunal similar a los judiciales con plena autonomía e independencia.
- B) Sus resoluciones son revisadas por el poder judicial federal.
- C) En principio los magistrados gozan de las mismas garantías judiciales que los integrantes de los otros tribunales.
- D) La jurisprudencia de la suprema corte de justicia le es obligatoria, lo mismo que la de los tribunales colegiados que funcionan dentro de su jurisdicción territorial. (123)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Estos mismos criterios pueden aplicarse al tribunal de lo contencioso administrativo. En 1971 se estableció este tribunal en el distrito federal expresandose que gozaba de plena autonomía y que es independiente de cualquier autoridad administrativa.

Por lo que toca a los tribunales laborales se afirma se dice que formalmente son parte de la administración, pero que materialmente son independientes, con plena jurisdicción y con atribuciones para hacer ejecutar sus laudos.

Si bien tienen una fuerte vinculación con el poder ejecutivo debido a que son las dependencias administrativas las que determinan la composición del personal de las juntas, así como las sanciones que deben serles impuestas, no es posible encuadrarlas dentro de la administración pública, ya que los funcionarios de las juntas no se encuentran jerárquicamente subordinados a los administrativos. (124)

Su situación como tribunales fue fortalecida con la reforma a la ley de Amparo, al considerar que contra sus laudos cabe interponer el amparo directo, lo que significa que son sentencias de tribunales judiciales, y no el amparo indirecto, tratamiento que se les daría si se tratasen los laudos de actos administrativos.

En lo que se refiere al tribunal federal de conciliación y arbitraje, sus resoluciones también son impugnables por amparo directo y en ningún precepto se señala que sea un tribunal de justicia delegada, jurídicamente no depende de ningún órgano administrativo.

Por lo que toca a las cuestiones agrarias, en el artículo

27 constitucional encontramos tres facultades jurisdiccionales del presidente de la República:

A) Controversias por límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población.

En estos casos el presidente resuelve en primera instancia ya que es él quien se avoca al conocimiento de estas cuestiones y propone a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si las partes están de acuerdo con su proposición ésta adquiere el carácter de resolución definitiva e irrevocable, en caso contrario los interesados pueden reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia.

B) Resolver las solicitudes de restitución, dotación o ampliación de tierras o aguas. En este caso los propietarios afectados con tales resoluciones no pueden promover ningún recurso, salvo que tengan certificado de inafectabilidad expedido por el propio ejecutivo.

C) También tiene la facultad de revisar todos los contratos y concesiones hechos por gobiernos anteriores desde el año de 1876 y que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y puede declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público. (125)

Ahora bien ¿ es realmente independiente el poder judicial ? A esta interrogante los autores han contestado de muy diversas maneras; en general hay que haber notado que si bien por la particular situación que guarda el sistema político mexicano no se puede hablar de una absoluta independencia; si existen una serie

de instrumentos que tienden a garantizar y a lograr la independencia, autonomía, dignidad y eficacia de los tribunales, siendo estos principalmente cuatro:

1. La designación.
2. La estabilidad.
3. La remuneración.
4. La responsabilidad de los funcionarios judiciales. (126)

A estos instrumentos es a lo que el jurista Héctor Flix Zamudio llama " garantías judiciales ".

Estas garantías las referimos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que de este análisis pueden emanar otras conclusiones respecto al grado de independencia del poder judicial federal, especialmente de nuestro más alto tribunal.

1. La designación. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, son designados por el presidente de la República y sometido su nombramiento a la aprobación del Senado o la Comisión Permanente, en su caso, de acuerdo a la fracción XVIII del artículo 89 y el artículo 96 de la Constitución mexicana.

Se ordena la intervención de la Cámara de Senadores con el objeto de garantizar la autonomía de los ministros, con el consenso de ambos poderes.

La Constitución de 1917 en su texto original señalaba que los ministros de la Suprema Corte serían designados por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo los can

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
FALLA DE ORIGEN

didatos propuestos, uno por cada legislatura local en la forma que ordenara la propia ley local; empero, este sistema se modificó el 20 de Agosto de 1928 para configurar el que nos rige actualmente y que está inspirado en el norteamericano en el que si ha dado buenos resultados, ya que el Senado norteamericano vigila los nombramientos realmente. (127)

Sin embargo en México dado nuestro particular sistema político puede decirse que practicamente esas designaciones quedan en las manos del presidente.

Nosotros en lo particular estamos totalmente de acuerdo con el tratadista Fix Zamudio cuando opina que el sistema podría mejorarse si el presidente no tuviera las manos absolutamente libres ya que está sometido a compromisos políticos que no son fáciles de eludir. Propone que la designación continuara como facultad del presidente pero haciendo que éste escogiera de ternas que por turnos le presentarían los colegios de abogados, los miembros del poder judicial y las facultades y escuelas de derecho de la República. (128)

También podría sustituirse este sistema por el que propone Niceto Alcalá Zamora quien opina que debe sustraerse totalmente el nombramiento de los funcionarios judiciales a la ingerencia del ejecutivo, y que se debe crear una verdadera carrera judicial independiente. (129)

2. La estabilidad. Conforme al artículo 94 constitucional, los ministros de la Suprema Corte gozan del principio de estabilidad en el cargo, ya que son inamovibles; es decir, no pueden ser privados de sus puestos a menos que observen mala conduc

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ta de acuerdo con el procedimiento que indica el artículo 111 Constitucional o previo juicio de responsabilidad.

Sin embargo, y no obstante que ésto constituye en adelanto en cuanto a la independencia del poder judicial, nosotros estimamos que el hecho de que un ministro pueda ser removido por mala conducta le quita estabilidad e imparcialidad en sus fallos ya que en definitiva quien juzga sobre su permanencia en el poder judicial es el presidente de la República.

3. La remuneración. El artículo 94 constitucional establece que la remuneración de los ministros de la Corte no podrá ser disminuida durante su encargo.

El artículo 127 a su vez prescribe que los ministros de la Suprema Corte recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por la ley y pagada por el tesoro federal, establece asimismo que esta compensación no será renunciable y que la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el periodo en que ejerzan su cargo.

Luego, de acuerdo a este artículo, los ministros no podrían tener ningún aumento en sus remuneraciones: pero este precepto ya no se justifica, por lo tanto si se les ha incrementado la remuneración.

Sería deseable que al poder judicial se le otorgaran remuneraciones realmente compensatorias para que pudieran juzgar con más imparcialidad.

4. La responsabilidad. Los ministros de la Corte son inamovibles a menos que como ya se dijo, observen mala conducta de acuerdo con el artículo 111 de la ley fundamental o previo juicio

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de responsabilidad, el presidente, en el supuesto del artículo 111 citado es quien pide a las camaras del Congreso la destitución de los ministros de la Corte, de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito, así como de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común de esta entidad; las camaras deben declarar por mayoría absoluta de votos justificada la petición.

La doctrina se ha expresado, y con toda razón en contra de este procedimiento de destitución, ya que vulnera la independencia del poder judicial y pone sobre su cabeza la espada que puede caer a voluntad del presidente. (130)

Bien se sabe que el legislativo no se opondrá a la petición presidencial. Lo correcto sería que el funcionario judicial fue sancionado por su falta de disciplina, y en su caso, si hay lugar a ejercitar la acción penal en su contra, se le siguiese este procedimiento.

Por lo que toca a las labores de auxilio al poder judicial, la fracción XII del artículo 89 constitucional establece que el presidente deberá facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el desarrollo expedito de sus funciones.

Sin embargo no siempre el auxilio se ha prestado de forma conveniente, lo cual en primer término es una violación de la ley fundamental y en segundo lugar entorpece totalmente la administración de justicia.

Otra facultad jurisdiccional del presidente es el llamado indulto; de acuerdo al artículo 89 fracción XIV el presidente puede conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados

dos por delitos federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

Tena Ramirez define al indulto como la remisión que hace el ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable. (131)

El indulto no es un acto de gracia o un acto personal del presidente, es una situación que forma parte de nuestro sistema constitucional, es un instrumento vital, y puede ser de 2 tipos.

1. Necesario. Cuando aparezca que el condenado es inocente.

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

El indulto no procede respecto a sentencias de responsabilidad por delitos oficiales.

De este modo han quedado brevemente explicadas las principales facultades constitucionales del presidente en México; como puede observarse son amplias y complejas y si no son adecuadamente limitadas no es nada remoto caer en la tiranía contraria a to Estado de Derecho.

INDICE DE CITAS.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 86.- Antonio Carro Martínez, La primacía del poder ejecutivo en el Estado contemporáneo, en "Revista de Estudios Políticos", Núm.98, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, p.111.
- 87.- Idem., p.114-115
- 88.- Idem., p.125
- 89.- Miguel de Lamadrid Hurtado, Estudios de derecho constitucional, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p.139.
- 90.- Obidem
- 91.- Jorge Carpizo, El presidencialismo mexicano, México, ed. siglo veintiuno, 1978, p.61.
- 92.- Mariano Coronado, Elementos de derecho constitucional Mexicano, prólogo por Jorge Carpizo, México Nueva Biblioteca Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, 3<sup>a</sup> ed. 1977, p. 170.
- 93.- Felipe Tena Ramírez, citado por Jorge Carpizo, op. cit., p. 51
- 94.- Mariano Coronado, op. cit., p.p. 169-172
- 95.- Jorge Carpizo, op. cit., p. 53.
- 96.- Idem., p. 62
- 97.- Idem., p. 85
- 98.- Idem., p. 93
- 99.- Idem., p. 95
- 100.- Idea., p. 107.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 101.- Idem., p.p. 101-102
- 102.- Idem., p. 117
- 103.- Mariano Coronado, op. cit., p. 177
- 104.- Ibidem.
- 105.- Jorge Carpizo, op. cit., p. 121
- 106.- Mariano Coronado, op. cit., p. 179
- 107.- Idem., p. 178
- 108.- Jorge Carpizo, op. cit., p. 130
- 109.- José M. del Castillo Velasco, Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional Mexicano, México, 2<sup>a</sup> ed. Imprenta de Castillo Velasco e hijos, 1879, p.p. 193-194
- 110.- Jorge Carpizo, op. cit., p. 135
- 111.- Idem., p. 137
- 112.- Idem., p.p. 137-138
- 113.- Idem., p. 141
- 114.- Idem., p. 145
- 115.- Idem., p.p. 148-149
- 116.- Idem., p. 154
- 117.- Ignacio Burgoa, Las garantías individuales, México, Porrúa, 1965, p. 416.
- 118.- Jorge Carpizo, op. cit., p. 161
- 119.- Idem., p. 164
- 120.- Idem., p. 165
- 121.- Idem., p. 168

122.- Idem., p. 170

123.- Idem., p. 172

124.- Idem., p. 174

125.- Idem., p. 176

126.- Hector Fix Zamudio, citado por Jorge Carpizo, op. cit., p.181

127.- Idem., p. 182

128.- Ibidem

129.- Idem., p. 183

130.- Idem., p. 187

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO V.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

LIMITACIONES AL PODER EJECUTIVO.

1.- El aspecto personal en la presidencia; 2.- Posibles controles del congreso sobre el presidente; 3.- Algunas otras limitaciones al poder del presidente; 4.- Algunas propuestas de reforma.

1.- El aspecto personal en la presidencia

El presidente es el líder del país, tanto constitucional como políticamente; es quien decide en última instancia la acción del gobierno y encauza la actividad del congreso federal, de los gobernadores, del partido predominante, de los municipios, del sector paraestatal e incluso de la iniciativa privada y de las principales organizaciones obreras y campesinas.

Las facultades del presidente son muy amplias como lo hemos visto, y en su papel de líder debe dirigir una organización inmensa y complicada y por lo mismo ha de tener el talento y la visión para saber con exactitud por donde desea guiar a la nación.

Es indudable que el cargo de presidente influye poderosa

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mente en el hombre que lo desempeña, tantas ~~facultades~~ y tanto poder el mando sobre hombres inteligentes, la visión de que ésta, durante su período, determinando la historia de el país, tantas alabanzas e incienso de casi todos los sectores, y además, los actos de todos aquellos que sin descanso lo están alabando sin cesar, y diciendole lo excepcional que es y lo maravillosamente que lo está haciendo. (131)

Considerando las facultades y obligaciones que la Constitución concede e impone al Ejecutivo Federal, es fácilmente comprensible que el espíritu consitucional sea el de restringir la fuerza de este poder lo que se explica porque a través de la historia se observa como todos los males de el país tuvieron su origen y principal fundamento en la enorme extensión que tuvo el poder ejecutivo, ya con el carácter de dictadura o a través del uso sin justificación alguna de las llamadas facultades extraordinarias, pero por más que se haya querido restringir la extensión de esta poder no se ha conseguido ni se conseguirá jamás en ningún país del mundo si los hombres encargados de velar por un régimen democratico aceptan de modo servil todas las decisiones que emanan del ejecutivo, dejandole atropellar la Constitución a cada paso, si no se cumplen cabalmente las propias limitaciones que le impone nuestra ley fundamental, si no se hacen efectivos los medios de represión constitucionales para aquella persona que ocupa el cargo más importante del país y desde luego si no se crean nuevos medios que siguiera de algún modo hagan más viable una organización correcta y controlada de la administración pública.

El poder ejecutivo es desde luego el más fuerte, ahora

TESIS CON  
PALLA DE ORIGEN.

bien ¿Cuál es la mejor constitución de la ~~República~~ ~~de México~~ ?  
¿ Que poderes deben encomendarsele ? éstos son graves proble-  
mas, y quien haya meditado sobre ésto habrá comprendido la gra-  
vedad del asunto y palpado las dificultades de su resolución.

Quien haya estudiado la historia de la República se habrá  
dado cuenta de lo poco que hasta ahora se ha alcanzado para ha-  
llar un depositario seguro del poder y de cuan frecuentemente  
ha sucedido que la autoridad ejecutiva depositada ya sea en un  
solo individuo, en pocos o en muchos ha sofocado al Estado con  
su peso. Muy de temerse es que nuestra historia no demuestre  
que nos hemos librado completamente de todo peligro y que a  
ejemplo de otras naciones la organización del poder ejecutivo  
sea el lado vulnerable de nuestra república.

Un poder ejecutivo solidamente constituido es indispensa  
ble para proteger eficazmente al país para preservar la seguri-  
dad interior y exterior así como para vigilar la correcta ejecu-  
ción de las leyes y para defender la libertad contra los desór-  
denes de la anarquía, por ello la Constitución estructuró un po-  
der fuerte, pero de ninguna manera lo diseñó ilimitado, por ello  
el presidente es responsable de ciertos actos ante el congreso;  
además existen en la propia ley fundamental una serie de facul-  
tadas que pueden ser usadas como controles entre los poderes  
ejecutivo y legislativo, con el objeto de lograr un cierto equi-  
librio entre ellos.

Además el presidente mexicano se encuentra en la realidad,  
además del aspecto jurídico, con algunos límites, que necesaria-  
mente tendrá que tomar en consideración.

2.- Posibles controles del congreso sobre el ~~presidente~~

El presidente de la república posee múltiples facultades, pero la Constitución no lo hizo todo poderoso, porque parte de sus funciones no son discrecionales sino que para poderlas realizar necesita de la voluntad del congreso; éste último puede utilizar su intervención en la facultad del presidente como un medio de control político, y así lograr el equilibrio que debe existir entre los poderes y que es necesario para el buen funcionamiento del sistema de gobierno estructurado en la ley fundamental. (132)

Las facultades que la Constitución confiere al poder legislativo respecto al ejecutivo como controles políticos son las siguientes:

- a) El poder de la bolsa.
- b) La ratificación de determinados actos.
- c) Las sesiones extraordinarias.
- d) Las facultades implícitas.
- e) El juicio de responsabilidad. (133)

De los anteriores controles, nos dice el maestro Jorge Carpizo, los dos más importantes son el poder de la bolsa y el juicio político de responsabilidad. (134)

A) El poder de la Bolsa. - En este sentido la cámara de diputados puede modificar, reducir o aumentar el proyecto de presupuesto de egresos que le propone el presidente de la república; y además tiene la facultad dicha cámara de examinar la cuenta pública que le presenta el ejecutivo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Estas facultades le otorgan a la cámara de diputados un poder indiscutible, ya que pueden poner en entredicho la honra**bi**lidad de la administración; el poder y prestigio del presiden**te** queda a merced de los diputados, quienes pueden diferir la aprobación o condenar los gastos. Y es el congreso quien da las bases y autoriza la celebración de los empréstitos. (135)

Por todo lo anterior creo que es necesario que el poder legislativo tome verdadera conciencia de lo enorme responsabi**li**dad que le confiere la ley fundamental al encargarle la vigilan**cia** del correcto uso de los fondos públicos, actuando de manera honesta e imparcial al juzgar sobre estas trascendentales mate**ria**s ya que en sus manos está el velar que las fuentes de ingre**so**s del país que permitirán su desarrollo y crecimiento, sean convenientemente utilizadas.

B) La ratificación de determinados actos.- La Constitu**ci**ón ordena que el congreso, el senado y otras veces la cámara de diputados, aprueben la realización de ciertos actos, los tra**ta**dos internacionales y los nombramientos de algunos funciona**ria**rios. La negativa a ratificar o aprobar esos actos o nombramien**to**s puede poner en situación difícil al presidente o lesionar la política internacional que ha delineado. (136)

Sobre este aspecto hay que agregar que el artículo 88 constitucional dispone que el presidente no puede ausentarse del territorio nacional sin permiso del congreso, o en su caso, de la comisión permanente.

C) Las sesiones extraordinarias.- El congreso de la unión no puede celebrar sesiones ordinarias después del treinta

y uno de diciembre, pero la comisión permanente puede convocar a una de las cámaras o a las dos a sesiones extraordinarias para que se ocupen expresamente de los asuntos que señala la convocatoria respectiva.

O sea, que se quiere que el congreso celebre sesiones del primero de septiembre hasta que se agoten los asuntos en discusión, pero no más allá del último día del año. Sin embargo, la comisión permanente es nombrada por las Cámaras, y como la Constitución no señala los casos en los cuales se debe reunir el congreso en sesiones extraordinarias, bien pudiera ser que la comisión permanente convocará a tales sesiones al día siguiente de cerradas las ordinarias, y que el congreso sesionara varios meses en esa forma, pues el requisito que la Constitución pide, en el sentido de que sólo se ocupen de los asuntos para los cuales fueron convocadas, no es obstáculo para que la línea de asuntos sea amplia. Y no hay razón visible por la cual el congreso, al nombrar a la comisión, no designe los miembros que sepa estarán en la mejor disposición de cumplir su deseo. Un congreso que celebra sesiones largo tiempo constituye una preocupación constante para el presidente, y tiene oportunidad para realizar más acciones. (137)

D) Las facultades implícitas.- El artículo 73 constitucional, al conceder al congreso sus facultades, indica en la fracción XXX que puede expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas todas sus demás facultades. Estas facultades implícitas no son nuevas para el congreso, sino que son los medios para hacer efectivo el ejercicio de las atribuciones expresas que la ley fundamental señala a los poded-

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

res. Lo que el Congreso puede realizar a través de las facultades implícitas es reforzar las anteriores veinti nueve fracciones del propio artículo 73 y también las otras funciones señaladas en la ley fundamental. Sin embargo, no puede desconocerse que la fracción señalada es de suma importancia pues faculta al congreso a expedir toda una serie de leyes a fin de hacer efectivas facultades constitucionales, y como al expedir la ley el congreso tiene amplio margen para interpretar la disposición constitucional, bien puede legislar en el sentido de restringir facultades al ejecutivo. (138)

E) El juicio político de responsabilidad.- El juicio de responsabilidad nació en Inglaterra en 1836 como un medio a través del cual se podía juzgar a los consejeros del rey, ya que éste era totalmente irresponsable.

La parte final del artículo 108 constitucional señala que el presidente de la República durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Tena Ramírez opina que esta situación excepcional de que goza el primer mandatario del país se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del congreso, el que podría destituirlo del cargo incluso por una falta leve si no existiera esta protección. (139)

La Constitución de 1857, además de las dos causas que indica la de 1917, señalaba como responsabilidad del presidente, la violación expresa de la Constitución y los ataques a la libertad electoral.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El proyecto de Constitución de ~~Cartanza~~ ~~suprimio~~ ~~estas~~ otras dos causas que si se encontraban en la Carta Magna de 1857; alegando que la estabilidad del ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo. (140)

El artículo 108 fue debatido en el constituyente, pero sólo respecto a la supresión consistente en no considerar al presidente responsable de las violaciones a la Constitución; se dijo que ya que se le habían otorgado al ejecutivo facultades muy numerosas respecto a los otros dos poderes era necesario hacerlo responsable de las violaciones a la ley fundamental; pero Lizardi y Ugarte adujeron que el presidente para realizar un acto anticonstitucional, se encuentra con la barrera del secretario de estado que debe refrendarlo y por el cual es responsable, así que el secretario de estado se negará a refrendar el acto anticonstitucional o responderá por él. (141)

Es notorio que la interpretación que debe darse a la frase traición a la patria y delitos graves del orden común, no ha quedado muy clara.

Tena Ramírez opina que dicha frase es ambigua y peligrosa ya que con ella se puede provocar un atentado constitucional del congreso en contra del presidente. (142)

Ignacio Burgoa y Jorge Carpizo opinan que es el senado quien debe interpretar la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al presidente, pero que por el principio de tipicidad establecido en el artículo 14 constitucional tales delitos deberían estar establecidos en alguna

ley. (143)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, la responsabilidad ~~del~~ presidente exigida por medio de un juicio político implica fundamentalmente un problema político: Un enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo, teniendo éste último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se exige responsabilidad al presidente; por tanto el meollo del juicio de responsabilidad del presidente radica en si se reúnen en la cámara de diputados los votos para acusarlo y si se reúnen en el senado los votos para destituirlo. (144)

Este enfrentamiento nunca se ha dado en la historia constitucional mexicana, por tanto debe concluirse que este es un recurso extraordinario, que el juicio político de responsabilidad al presidente es de suma gravedad, que sólo debe utilizarse cuando no queda otro camino para salvar la vigencia de la constitución y del sistema de gobierno que ésta estructura. (145)

Por ello la Constitución sólo lo permite si el presidente comete traición a la patria o algún delito grave del orden común; lo cual sería el caso por ejemplo de que pretendiera abolir el sistema republicano y decidiera reelegirse, o suprimiera a cualquiera de los otros dos poderes, el sistema federal o las garantías constitucionales sin hallarse el país en estado de emergencia; ya que como afirma acertadamente el maestro Jorge Carpizo, contestar que nada se puede hacer equivaldría a manifestar que la Constitución es una serie de declaraciones sin vigencia o vigentas conforme a la voluntad presidencial; esto no es posible en un sistema constitucional. (146)

Los preceptos constitucionales se cumplen, para proteger un estilo de vida libre y digna y no es posible pensar que todos los habitantes del país, todas las autoridades y funcionarios estén obligados a acatar la Constitución, a excepción de la autoridad más importante que es quien más la puede violar y lesionar.

Esto no es posible, el presidente de la República no está por encima de la Constitución, él también tiene que cumplirla y si no lo hace, la ley fundamental contiene el mecanismo de su propia protección.

El procedimiento para exigirle responsabilidad es el siguiente: conoce el senado erigido en gran jurado, pero para ello es necesario que se presente una acusación en la cámara de diputados; como la constitución no exige quorum especial para esta acusación, se sigue la regla general de votación de la mayoría de los diputados presentes.

El artículo III indica que el senado oír al presidente y podrá practicar todas las diligencias que estime convenientes, y si por una mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, declara culpable al presidente, este será destituido de su cargo e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley. Si el hecho o hechos por los cuales se exigió responsabilidad al presidente tienen otra pena señalada en la ley, el expresidente quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y, en su caso, lo castiguen.

(147)

El presidente sólo puede ser acusado por los delitos co-

metidos durante el desempeño de su cargo y ~~no por otros~~ anteriores ya que lo que se persigue es remover al que ha abusado de sus facultades precisamente en el ejercicio de su función. (148)

### 3.- Algunas otras limitaciones al poder del presidente

Jorge Carpizo opina, y creo que acertadamente, que carecemos de un estudio jurídico y sociológico sobre las limitaciones del presidente mexicano. Sin embargo él piensa que los principales límites al gran poder del presidente en México son:

- A) El tiempo, ya que su período dura seis años y es constitucionalmente imposible que se pueda reelegir.
- B) El poder judicial federal que conserva alguna independencia y que protege a los ciudadanos a través del juicio de amparo.
- C) Los grupos de presión, siendo difícil precisar hasta que grado influyen en las decisiones del presidente.
- D) Las limitaciones de carácter internacional, ya que México es un país económicamente dependiente y desde el exterior se pueden tomar medidas que le afecten gravemente.
- E) La organización no controlada: como el sindicalismo independiente.
- F) La prensa cuyo papel es muy importante para la formación de la opinión pública. (149)

### 4.- Algunas propuestas de Reforma

El maestro Héctor Fix-Zamudio, a mi entender muy acerta-

damente propone algunas reformas a la administración pública, y afirma que al proponer modificaciones jurídicas a nuestra Constitución, no pretende asumir la postura ingenua de creer que las simples reformas jurídicas subsanarán automáticamente los defectos de nuestro sistema político ya que en todo caso deben suponer previamente modificaciones importantes de la realidad política. (150)

Entre las principales reformas que se proponen están las siguientes:

1. El establecimiento de una escuela de Administración pública que prepare a los futuros funcionarios tanto del sector centralizado como del descentralizado del propio gobierno federal, en donde ha imperado la improvisación ya que sólo un pequeño número de funcionarios ha recibido enseñanza universitaria sobre esta materia. (151)

2. La urgente expedición de una Ley federal del procedimiento administrativo, ya que existe un verdadero caos tanto en los múltiples y variados ordenamientos, como en la práctica de la propia administración federal que se agrava mucho más en el caso de las entidades federativas, lo que ha hecho necesario introducir en el sistema de impugnación de las resoluciones que afectan derechos e intereses legítimos de los gobernados, el principio de la opción en el agotamiento de los recursos administrativos, precisamente por el desorden y la inutilidad de los mismos, debido principalmente a la confusión que impera en el procedimiento administrativo. (152)

3. La necesidad de exigir la responsabilidad económica

de la administración, indispensable en un régimen federal de go-  
bierno, cuya casi total ausencia en los preceptos legales mexi-  
canos ocasionan una incuria evidente en la prestación de los  
servicios públicos, ya que los organismos encargados de reali-  
zarlos están en la certeza de que no se les exigirá responsabi-  
lidad económica por su descuido o negligencia. (153)

4. El imperativo de establecer mecanismos ágiles a fin  
de que los gobernados puedan señalar las deficiencias de la admi-  
nistración federal, que afecten sus derechos o intereses legíti-  
mos, en aquellos casos en que la inconformidad de los goberna-  
dos no requiera la reclamación ante tribunales judiciales o admi-  
nistrativos por no tratarse de una verdadera controversia proce-  
sal que sea necesario plantear judicialmente. (154)

En este aspecto la doctrina mexicana empieza a explorar  
la posibilidad de introducir comisionados o gestores dentro de  
la esfera del Ejecutivo Federal que reciba las quejas de los go-  
bernados y formule recomendaciones dirigidas a corregir los  
errores de la propia administración federal. (155)

Estas reformas ayudarían a ir depurando los errores y  
excesos cometidos en perjuicio de los gobernados y ayudarían a  
que México sea cada vez más un verdadero Estado de derecho.

- 131.- Jorge Carpizo, El presidencialismo mexicano, México, ed. siglo veintiuno, 1978, p. 201.
- 132.- Idem., p. 214.
- 133.- Idem., p. 215.
- 134.- Ibidem.
- 135.- Ibidem.
- 136.- Ibidem.
- 137.- Idem., p.p. 215-216.
- 138.- Idem., p. 216.
- 139.- Felipe Tena Ramirez, Derecho Constitucional Mexicano, 15<sup>a</sup> ed, México Porrúa, 1977, p.p. 599-600.
- 140.- Jorge Carpizo, op.cit., p. 210.
- 141.- Ibidem.
- 142.- Felipe Tena Ramirez, citado por Jorge Carpizo, op.cit., p.p. 210-211.
- 143.- Ignacio Burgoa, citado por Jorge Carpizo, op.cit., p. 211.
- 144.- Idem., p. 212.
- 145.- Ibidem.

146.- Idem., p. 213.

147.- Idem., p. 214.

148.- Ibidem.

149.- Idem., p. 217.

150.- Héctor Fix-Zamudio, Política y Estado, El sistema presidencialista y la división de poderes, Mesa redonda del 30 de abril de 1979, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 78.

151.- Idem., p. 79.

152.- Idem., p. 80.

153.- Ibidem.

154.- Idem., p. 81.

155.- Idem., p. 84.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- 1.- La forma del gobierno es la posición, recíproca en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado.
- 2.- Existen principalmente hoy día dos formas esenciales de gobierno: El parlamentario, cuyo eje de poder es el órgano legislativo, y el presidencial que concede amplias atribuciones al jefe de Estado, que es al propio tiempo jefe de gobierno.
- 3.- El primer sistema presidencial que existió en el mundo lo instituyó la Constitución norteamericana de 1787, sistema que fue adoptado después por la mayoría de los países latinoamericanos adquiriendo en cada uno de ellos caracteres propios.
- 4.- En México nace el sistema presidencial en los primeros años de su vida independiente, más exactamente con la Constitución de 1824 con un carácter federal.
- 5.- En cada una de nuestras constituciones políticas fueron señaladas las facultades del órgano ejecutivo, y cada vez fueron ampliándose más hasta hoy día, en que abarcan la inmensa mayoría de los ámbitos jurídico y político del país.
- 6.- Correlativamente a tales facultades la Constitución señaló los límites que tiene el órgano ejecutivo, principalmente el juicio de responsabilidad.
- 7.- Debido a las enormes facultades que hoy día tiene el presidente y al desorden que guarda la administración pública se

imponen reformas a la misma, como la creación de una escuela de administración pública, la expedición de una ley federal del procedimiento administrativo, la necesidad de exigir responsabilidad económica de la administración y el establecimiento de mecanismos ágiles para que los gobernados puedan señalar las deficiencias de la administración federal que afecten sus derechos o intereses legítimos en los casos en que la inconformidad de los gobernados no requiera que recurran a la vía judicial.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- (1) BISCARETTI DI ROFFIA, PAOLO; Derecho Constitucional, Madrid, Tecnos, 1973, 480 págs.
- (2) BURGOA, IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, México; Porrúa, 1973, 1126 págs.
- (3) BURGOA, IGNACIO; Las garantías Individuales, México, Porrúa, 1965, 1185 págs.
- (4) CARPIZO, JORGE; El presidencialismo Mexicano; México, ed. siglo veintiuno, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, 240 págs.
- (5) CARRO MARTINEZ, ANTONIO, La primacía del poder ejecutivo en el Estado contemporáneo, en Revista de Estudios Políticos, ndm. 98, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.
- (6) CASTILLO VELASCO, JOSE MARIA DEL; Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano, 2a. ed. México, Imprenta de Castillo Velasco e hijos, 1879, 428 págs.
- (7) CERVANTES, JAVIER DE; La Tradición jurídica de occidente; prólogo por María del Refugio González, preparada por José Luis Soberanes Fernández, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, 199 págs.
- (8) CORONADO, MARIANO; Elementos de derecho constitucional mexicano; prólogo por Jorge Carpizo, 3a. ed; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, 289 págs.
- (9) FIX-ZAMUDIO, HECTOR; El sistema presidencialista y la división de poderes, mesa redonda del 30 de abril de 1979, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- (10) GARCIA PELAYO MANUEL; Derecho Constitucional comparado 7a. ed, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1964, 636 págs.
- (11) HAMILTON, MADISON y JAY; El federalista; prólogo por Gustavo R. Velasco, 2a. ed, México, Fondo de cultura económica, 1957, 430 págs.
- (12) LOEWENSTEIN, KARL; Teoría de la Constitución; Barcelona, Ariel, 1974, 619 págs.
- (13) LAMADRID HURTADO, MIGUEL DE, Estudios de Derecho Constitucional, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, 167 págs.
- (14) SAYEG HELU, JORGE; Introducción a la historia constitucional de México; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, 240 págs.
- (15) SANCHEZ AGESTA, LUIS; Curso de Derecho Constitucional comparado, 6a. ed, Madrid, Artes gráficas Benzal, 1976, 470 págs.
- (16) STORY JOSEPH, Comentario abreviado de la Constitución de los Estados Unidos de América, México, Imprenta del comercio de Dublin y Cia., 1879, 708 págs.
- (17) TENA RAMIREZ FELIPE; Derecho Constitucional Mexicano, 13a. ed, México, Porrúa, 1976, 632 págs.
- (18) TENA RAMIREZ FELIPE; Leyes fundamentales de México; México Porrúa, 1976, 1012 págs.
- (19) VALENCIA CARMONA SALVADOR; El poder ejecutivo latinoamericano; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, 151 págs.