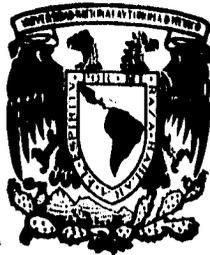


363
rej



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“EL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS”**

“Análisis y Propuesta de Reforma”

T E S I S

Que para Obtener el Título de

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

DANIEL MARQUEZ GOMEZ



MEXICO, D. F.

1996



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF. SCA/140/96.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Distinguido Señor Director:

El compañero MARQUEZ GOMEZ DANIEL, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado como tesis profesional una monografía intitulada "EL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", bajo la dirección del Lic. Norberto Ramírez Blanco.

El Lic. Ramírez Blanco en oficio de fecha de 16 de octubre de 1995 y el Lic. Joaquín Pineda y de la Rosa mediante dictamen de mayo 8 de mayo del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLA EL ESPIRITU"
Cd. Universitario, mayo 20 de 1996.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
DR. FRANCISCO MENEZES TREJO

FVT' pso.

México, D.F., a 16 de octubre de 1995.

C. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y Amparo.

P R E S E N T E .

Apreciado Director:

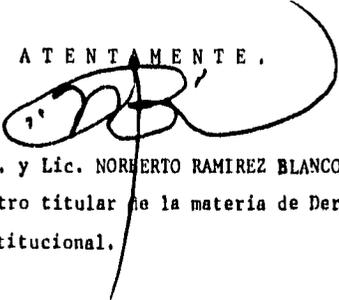
Por medio del presente escrito tengo el agrado de comunicarle que el alumno MARQUEZ GOMEZ DANIEL, con número de cuenta 9152419-1, ha concluido la tesis titulada: "EL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", "Análisis y Propuesta de Reforma", la cual he dirigido.

En mi opinión la tesis de mérito reúne los requisitos que se exigen en el Reglamento de Exámenes Profesionales para titulación, por lo que no tengo inconveniente en otorgarle mi -- voto aprobatorio.

Por lo anterior, pongo a disposición del Seminario que Usted tan dignamente dirige la mencionada tesis, para los efectos legales que correspondan.

Por la stención que se sirva dispensar a la presente, reciba de antemano mi agradecimiento.

A T E N T A M E N T E .



Prof. y Lic. NORBERTO RAMIREZ BLANCO.
Maestro titular de la materia de Derecho
Constitucional.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Facultad de Derecho
Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de
Derecho Constitucional
y de Amparo.

P r e s e n t e .

Distinguido doctor:

Con toda atención informo a usted que he revisado el trabajo de tesis profesional intitulado "El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", elaborada por el alumno Márquez Gómez Daniel, la cual denota en mi opinión una investigación seria, que reúne los requisitos académicos de conformidad al Reglamento de Exámenes Profesionales.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., mayo 8 de 1996.

Lic. Joaquín Pineda y de la Rosa.
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ABO'pao

A mi esposa y a mis hijos:
María Elena, Jaqueline y -
Daniel con todo mi amor.

A mis amigos Carlos, Toño,
Vicente, José Luis, Lucia,
y tantos otros, por su fe.

A mis maestros Pedro y Je-
sús por su paciencia. Y a
mis profesores universita-
rios por sus enseñanzas.

A la familia Templos Cruz,
por su valioso apoyo.

INDICE GENERAL

**EL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

"Análisis y propuesta de reforma"

página

Introducción.....1

CAPITULO PRIMERO.

**ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....5**

I. Antecedentes constitucionales.....7

1) Constitución Española de 1812.....7
2) Constitución de Apatzingán del 14 de octubre de 1814.....12
3) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de
1822.....19
4) Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de
enero 1824.....24
5) Constitución Federal de 1824.....28
6) Bases Constitucionales de 1835.....34
7) Constituciones Centralistas.....37
7.A Constitución de 1836.....37
7.B Proyectos Constitucionales de los años 1840 y 1842...47
7.C Bases Orgánicas de 1843.....57
8) Acta de Reformas de 1847.....64
9) Plan de Ayutla y Estatuto Orgánico Provisional de 1856...67
10) Constitución de 1857.....72

CAPITULO SEGUNDO

ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y REFORMAS.....	78
1. Artículo 89 de la Constitución de 1917.....	79
2. Reformas.....	92
3. Artículo 89 constitucional vigente.....	98
3.1 Facultades para la promulgación y ejecución de leyes.....	100
3.2 Facultades para extender nombramientos.....	105
3.3 Facultades en materia de seguridad interior y exterior de la nación.....	116
3.4 Facultades en materia de política internacional...	119
3.5 Otras facultades del presidente.....	122
3.6 La fracción XX.....	125

CAPITULO TERCERO.

PRESIDENCIALISMO MEXICANO POST-REVOLUCIONARIO Y ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN.....	127
1. Breve reseña histórica de la Revolución Mexicana.....	128
2. Presidencialismo mexicano y el artículo 89: el abuso del poder.....	130
3. Otras atribuciones presidenciales derivadas de la Constitución.....	146
PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL MEXICANA	148
A) Necesidad de la Reforma.....	149
B) Texto sugerido.....	151
CONCLUSIONES.....	159
BIBLIOGRAFIA.....	162

INTRODUCCION

"...el expositor del Derecho Constitucional no debe contraerse al simple comentario, muchas veces superficial, de las instituciones de dicho ordenamiento, sino extender su labor investigadora a la circunstancialidad histórica que las originó, al análisis de los principios políticos, económicos, sociales y filosóficos sobre los que se cimentan y a su misma crítica valorativa."

Ignacio Burgoa.

Nuestro país cambia a pasos agigantados. Somos testigos de grandes acontecimientos, algunos nos deshonran, otros nos gratifican. Entre los primeros tenemos la miseria que se adueña de vastos sectores de nuestra población debido al desempleo y a la caída del ingreso. La falta de seguridad, con su impronta de temor ciudadano ya que son los cuerpos de seguridad pública los principales delincuentes. Los crímenes políticos que generan inestabilidad en el sistema. Lo inequitativo de los procesos electorales, tanto federales como locales, que transforma a las elecciones en una aberrante forma de burlar a la voluntad popular. La grave crisis económica en que se encuentra inmerso el país derivada del acatamiento a las políticas económicas impuestas a México por el capital extranjero y los organismos financieros internacionales. Los problemas derivados del levantamiento armado zapatista en el Estado de Chiapas, afortunadamente en proceso de solución. El problema de las carteras vencidas y la conflictiva social que trae como consecuencia. Entre los cambios gratificantes hay que destacar, el despertar de amplios sectores de la sociedad me

xicana, con el interés manifiesto de participar en la actividad política llenando los espacios dejados por los partidos políticos. El esfuerzo de algunos medios de comunicación por hacer realidad el derecho a la información. La amplia participación social por la paz en el Estado Chiapas. También debemos mencionar el diálogo político que impulsa el gobierno para la "reforma del estado".

En este breve marco nacional, que no pretende agotar la dinámica de nuestro país, hay una constante que actúa sobre el mencionado entorno: el Poder Ejecutivo de la Nación, o mejor dicho, el Presidente de la República en turno con un poder omnímodo que avasalla y arroja, que esclaviza y libera, que da a ganar fortunas o hunde en la miseria, que devela y oculta, que corrompe o destruye a sus oponentes, que hace justicia o garantiza impunidad; en suma, un poder que escapa, en muchas ocasiones, a cualquier tipo de control.

Por lo anterior, los juristas debemos volcar nuestros esfuerzos hacia el Derecho Constitucional y específicamente a la Constitución. En el artículo 89 de la Carta Magna, en sus diversas fracciones, se plasman las principales facultades y obligaciones del Presidente de la República -mismas que se complementan con el contenido de otros preceptos constitucionales-, cabe hacer notar que, en la norma citada, contrastan la gran cantidad de facultades, con lo reducido de las obligaciones a cargo de este órgano del poder público mexicano. La presente tesis pretende fundamentar la necesidad de una reforma al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no intentamos ocuparnos de cuestiones teórico-conceptuales relacionadas con el Derecho Constitucional, consideramos que existen

excelentes obras doctrinales que definen satisfactoriamente los conceptos fundamentales de nuestra materia, por lo que ocuparnos de la problemática que significa definir los conceptos fundamentales del Derecho Constitucional, sería exceder nuestro objeto de estudio, que como ya lo mencionamos pretende contraerse al artículo 89 de nuestra Carta fundamental. Debido quizás a la necesidad de abordar en una obra la complejidad del Derecho Constitucional, los tratadistas que se ocupan del Derecho Constitucional mexicano, no hacen un estudio detallado de las facultades y obligaciones presidenciales consignadas en el artículo 89 constitucional, baste una rápida consulta a diversas obras de autores mexicanos para darnos cuenta de esta realidad.

El objeto de estudio de la tesis es el análisis histórico-jurídico del precepto constitucional mencionado, con la idea de llegar a su reforma y con el propósito de instituir mayores controles y obligaciones a cargo del titular del Poder Ejecutivo. El capítulo primero aborda la cuestión histórica del artículo 89 constitucional, poniendo énfasis en su evolución. No sólo nos ocuparemos de los documentos que tuvieron vigencia, sino que, por su importancia, también veremos documentos que se quedaron en proyecto y que dan coherencia lógica a nuestra retrospectiva. En el capítulo segundo estudiaremos al artículo 89 de la Constitución de 1917 y sus reformas; además, el ánimo de mostrar el desarrollo jurídico de dicho precepto, incluimos en este capítulo el análisis del artículo 89 de la Constitución Mexicana que se encuentra vigente y que es uno de los temas de nuestra tesis. En el capítulo tercero analizaremos brevemente el fenómeno del presidencialismo mexicano post-revolucionario, cabe aclarar

que sólo lo haremos para complementar el contenido de nuestro estudio, por lo que no pretendemos agotar este tema; además, en forma so-mera, mencionaremos otras atribuciones del Presidente de la República establecidas en la Carta Magna y que son relevantes en nuestra te-sis. Por último, y como parte de nuestras conclusiones, razonaremos el por-que de una reforma a esta norma y aportaremos un texto de artículo 89 constitucional que, en nuestro concepto, sea más acorde con un régimen jurídico de control del Poder Ejecutivo.

Ya que en este fin de milenio el Poder Ejecutivo es el centro del debate -los ejemplos de Brasil, Venezuela, Perú, Colombia, Italia, Francia, etc., así lo demuestran-, es el momento de limitar la esfera jurídica de actuación de este órgano del poder público mexicano, estableciendo, imaginativamente y sin plegarse a rígidos moldes doctrinales, sus facultades y obligaciones, evitando la discrecionalidad e incluso la ilegalidad en la que, en algunas ocasiones, se mueve el Presidente de la República en turno, contribuyendo en esta forma al cambio en las instituciones jurídico-políticas de nuestro régimen constitucional.

CAPITULO PRIMERO

**"ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL ARTICULO 89 DE LA
CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**

"Por cumplir una misión eminentemente social, el derecho constitucional no puede desarticularse de lo histórico."

Felipe Tena Ramírez.

I. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

1) Constitución de Cádiz de 1812.

En 1808 Napoleón Bonaparte invade España, logra que Fernando VII abdique a la corona española a favor de su padre, Carlos IV, este hecho tenía como antecedente la renuncia previa del propio Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII. Napoleón coloca en el trono de España a su hermano José Bonaparte, lo que provoca una férrea resistencia al invasor por parte del pueblo español, quien, haciendo gala de un gran sentido del humor bautiza al usurpador como "Pepe Botella". En el mes de septiembre de 1810 se reúnen las Cortes españolas en la ciudad de Cádiz y expiden un decreto convocando a las Cortes Constituyentes, a estas Cortes se convoca a representantes de las colonias españolas en ultramar. De la Nueva España destacan en las Cortes Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer. En ese mismo año, 1810, se inicia la lucha de Independencia Mexicana. El 19 de marzo de 1812, las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española expiden la primera Constitución Monárquica de España; esta constitución es jurada el 30 de septiembre de 1812. De la Constitución de Cádiz dice el constitucionalista Jorge Sayeg Helú: "En 10 títulos -I. De la nación española y de los españoles; II. Del territorio de las

Españas, su religión y gobierno, y de las ciudades españolas; III. De las Cortes; IV. Del rey; V. De los tribunales y de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal; VI. Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos; VII. De las contribuciones; VIII. De la fuerza militar nacional; IX. De la instrucción pública; X. De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones a ella- recogió la Carta de 1812 los ideales políticos del pueblo español..." (1)

Es en el ordenamiento constitucional español, promulgado el 19 de marzo de 1812, y jurado el 30 de septiembre de 1812, donde por primera vez encontramos un antecedente directo de nuestro artículo 89 de nuestra Carta Magna.

De la Constitución de Cádiz de 1812, importa para los propósitos de este trabajo el título IV, en el que se trataba lo relacionado con el rey, y específicamente los artículos del 170 al 172 en los que se establecen diversas facultades reservadas al rey, como titular del Poder Ejecutivo español.

El Artículo 170 le concede al rey "La potestad de hacer ejecutar las leyes", actividad que de antaño se ha reservado al titular de la facultad ejecutiva, y extiende la autoridad real a "todo cuando conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior", esta facultad tan amplia se sujeta al imperio de la propia constitución y las leyes.

(1) Sayeg Heló, Jorge; *El constitucionalismo social mexicano. 1a. Edición. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. pág. 75.*

Otras prerrogativas reales se mencionan en el artículo 171. Este precepto se divide en dos párrafos, el segundo a su vez se divide en dieciséis apartados. El párrafo primero faculta al rey para "sancionar las leyes y promulgarlas". Cada uno de los dieciséis apartados subsecuentes establecen diversas prerrogativas a favor del rey que intentaremos exponer en forma sistematizada: la facultad reglamentaria se consigna en el apartado primero; la relacionada con la administración de justicia, cuidando que sea pronta y cumplida, en el segundo; los apartados cuarto, quinto, y décimo sexto hacen mención de las diversas facultades reales para expedir nombramientos de magistrados, empleados civiles y militares, de secretarios de estado y del despacho; además, en el caso de estos últimos, puede removerlos libremente. Los apartados tercero y noveno le permiten declarar la guerra y disponer de la fuerza armada; además, según el apartado séptimo, al rey le corresponde entregar los honores y distinciones; también es el director de la política exterior como lo establece el apartado décimo; el rey cuidaba de la fabricación de moneda y de la "inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública", lo que le permitía contar con una gran fuerza económica, según los apartados undécimo y duodécimo; la facultad para indultar delincuentes la contenía el apartado décimo tercero; el apartado décimo cuarto le permite al rey intervenir en el proceso legislativo proponiendo leyes o reformas a las leyes, prerrogativas que se relacionan con el párrafo primero de este precepto; los apartados sexto y décimoquinto permiten la intervención real en algunas materias relacionadas con la religión como son: presentar candidatos para los obispados, dignidades y beneficios eclesiásticos previa propuesta del Consejo de Estado, otorgar el pase o retener los decretos

Conciliares y bulas Pontificias con el consentimiento de las Cortes.

El artículo 172 reviste especial importancia ya que, a pesar de lo absoluto que parece el poder real, en el artículo que antecede, lleva el sugestivo título de "restricciones de la autoridad del Rey. .." Esta norma se divide en doce apartados. El apartado primero prohíbe al rey impedir la celebración de las Cortes, suspenderlas o disolverlas u obstaculizarlas, bajo pena a los que auxilién al rey o lo aconsejen en estas conductas, a ser perseguidos como traidores. El segundo, obliga al rey a pedir permiso a las Cortes para ausentarse del país, la penalidad en caso de violación de esta disposición es considerar que el rey abdica a la corona. El apartado tercero impide al rey enajenar, ceder, renunciar o traspasar la autoridad real o cualquiera de sus prerrogativas; también le impone la obligación, en caso de que desee abdicar a favor de un sucesor, de obtener el consentimiento previo de las Cortes. Esta institución es producto de la experiencia histórica española. El cuarto le prohíbe ceder, enajenar o permutar el territorio español, relacionado con este apartado, el séptimo le impide enajenar o ceder bienes nacionales españoles. Los apartados quinto y sexto limitan la autoridad real para la celebración de alianzas ofensivas, tratados especiales de comercio y el otorgamiento de subsidios a potencias extranjeras, puesto que exige para la celebración de estos actos el consentimiento previo de las Cortes; esto se relaciona con el contenido de los apartados décimo, undécimo y duodécimo del artículo 171. En el apartado octavo se excluye al rey de la materia impositiva, al establecer que las contribuciones serán decretadas por las Cortes, también le veda el hacer pedidos bajo cualquier nombre o para cualquier otro objeto. La prohí

bición de conceder privilegios exclusivos a "persona ni corporación alguna", se establece en el apartado noveno. La expropiación por causa de utilidad pública la consigna el apartado décimo, con la taxativa a la autoridad de otorgar previa indemnización "y se le dé el buen cambio o bien vista de hombres buenos". En el apartado undécimo se prohíbe al rey privar de su libertad e imponer penas a persona alguna, excluyéndolo de la actividad jurisdiccional; aunque se hace la excepción del caso en que "el bien común y seguridad del Estado exijan el arresto...", pero se limita la excepción por el hecho de que el detenido debe ser puesto a disposición del juez o tribunal competente, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su arresto. En el apartado duodécimo, se obligaba al rey a dar parte de su matrimonio a las Cortes, sino lo hacía se consideraba que abdicaba a la corona.

El mérito de la Constitución española de 1812 radica en que: "El espíritu liberal del Código gaditano, sin embargo, estaría destinado a informar los movimientos emancipadores de la Nueva España, y el despertar de un pueblo que, a su amparo iniciaba su vida constitucional."⁽²⁾ En la Constitución gaditana se regulaba con precisa técnica jurídica las facultades y limitaciones del soberano, quién tenía la titularidad de las funciones administrativas y de representación del Estado Español. A pesar de su excelente técnica jurídica, los artículos 170 al 172 de la Constitución española de 1812 no eliminan el fenómeno de la concentración de un enorme poder en la persona del rey; el soberano es quien realmente administra, legisla y hace justicia. Por fortuna con las llamadas "restricciones" a la autoridad real

⁽²⁾ Sayeg Helú, Jorge; *Opus cit.*, pág. 76.

se pretende paliar la arbitrariedad en la actuación del monarca, y se oponen a la enorme cantidad de prerrogativas y facultades establecidas en los artículos 170 y 171. Destaca la prohibición de imponer penas y de privar de su libertad a persona alguna, que es la base del respeto a la integridad personal en todo estado de derecho, sin embargo pronto se opaca con la excepción que se establece en su contra en aras del "bien común y seguridad del Estado".

2) Constitución de Apatzingán de 1814.

Este documento constitucional forma parte del ideario político de José María Morelos y Pavón, uno de nuestros más insignes insurgentes. Morelos, con enorme visión política, decide reunir a un Congreso Nacional en Chilpancingo. El Congreso se instala el 14 de septiembre de 1813 y en su primera sesión Morelos da a conocer su programa político contenido en el documento titulado "Sentimientos de la Nación", en el trata cuestiones relacionadas con la libertad e independencia, la soberanía, la división de poderes, la religión, la supresión de diezmos y primicias, la renovación de funcionarios públicos, el gobierno liberal y la lucha contra la tiranía, la proscripción de la esclavitud, la generalidad de la ley, la inviolabilidad del domicilio, la eliminación de la tortura y las excesivas cargas fiscales, entre otras materias. En noviembre de ese mismo año, el Congreso promulga el acta de "Declaración de independencia". Debido a la presión del Ejército virreinal, el Congreso se ve obligado a huir primero a Tlacotepec, Morelos y posteriormente a la ciudad de Apatzingán, Michoacán; en ese lugar, el 22 de octubre de 1814, se promulga el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", nom-

bre oficial de la Constitución de Apatzingán. En dicho documento constitucional se establece un órgano colegiado para ejercer la titularidad del Poder Ejecutivo denominado "Supremo Gobierno". Con esto el Congreso se reserva la facultad para iniciar leyes, dejando en el Supremo Gobierno la promulgación de las mismas. Por esta razón el Licenciado Miguel de la Madrid define al régimen de gobierno emanado de Apatzingán como asambleísta o convencionista.

Aunque no tuvo vigencia en nuestro país, en este documento constitucional encontramos el segundo antecedente del artículo 89 de la Constitución de 1917. En sus artículos del 159 al 174 se regula lo relacionado con las facultades y obligaciones del Supremo Gobierno.

Los artículos del 159 al 165 llevan por título "Al Supremo Gobierno toca privativamente". En los artículos 159 y 160 encontramos mezcladas facultades relacionadas con la seguridad interior y exterior de la "nación", y facultades en materia de relaciones internacionales. Es de destacarse la aparente discrecionalidad y contradicción que se encuentra en ambos artículos -no hay que olvidar que se promulga la Constitución en el marco de una guerra de independencia-, la aparente contradicción nace del hecho de que en el artículo 159 se menciona textualmente "...despachara las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que se versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades, y de todo dará cuenta oportunamente al mismo Congreso". Y en el artículo 160, en su parte final, se preceptúa "...todo sin necesidad de avisar previamente al Congreso, a quién dará noticia en tiempo oportuno..." La discrecionalidad y contradicción en ambos artículos desaparece al analizarlos en forma

integrada, llegando a la conclusión de que regulan situaciones diversas, ya que el primero se refiere a las negociaciones con potencias extranjeras y el segundo a la organización del Ejército y Milicias nacionales.

El artículo 161 establecía lo relacionado con la industria militar, esto es la fabricación de armamento y pólvora.

El artículo 162, por su parte, se refería a la llamada facultad de nombramiento de los empleados políticos, militares y de Hacienda que en el caso de la Constitución de Apatzingán es demasiado amplia al grado que solo se exceptúa de dicha facultad a "...los empleos que se ha reservado el Supremo Congreso".

El artículo 163 le reserva al Supremo Gobierno la facultad de cuidar que los pueblos estén suficientemente proveídos (sic) de religiosos.

El artículo 164 da capacidad al Supremo Gobierno para "suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre..." y para "suspender también a los empleados que nombre el Congreso "en caso de infidencia. En ambas situaciones se establece una garantía a favor del empleado cesado; en el primer caso debe remitirse todo lo agotado en un término de cuarenta y ocho horas a un juez competente, en el segundo caso, la garantía consiste en remitir los documentos al Congreso para que decida sobre el particular. Este artículo debe relacionarse con el contenido del artículo 162, y nos permite vis-

lustrar el humanismo de los primeros constituyentes, puesto que, mientras la facultad de nombramiento no admite controles y es discrecional, la de remoción es limitada con las garantías que ya dejamos asentadas.

En el artículo 165 se establece como facultad del Supremo Gobierno la de: "Hacer que se observen los reglamentos de policía", lo que se presta a confusiones porque deja entrever que, quizá, se intentó establecer la llamada facultad reglamentaria. El proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de las leyes, difiere substancialmente de la facultad que se consigna en este precepto de la Constitución de Apatzingán. La facultad reglamentaria se traduce en la expedición de normas jurídicas que complementen a las leyes que expida el Congreso para su aplicación; la facultad de policía consiste en la aplicación real de dichas leyes por parte del órgano administrativo en funciones de policía o de policía administrativa. Si interpretamos gramaticalmente al precepto comentado llegamos a la conclusión de que se trata de la facultad de aplicación de las leyes en funciones administrativas por parte del Supremo Gobierno, pero si hacemos una interpretación armónica e integral, llegamos a la conclusión de que tal vez el constituyente de Apatzingán intentó plasmar la facultad reglamentaria. Lo anterior se explica por el hecho de que, la facultad reglamentaria ha sido una actividad reserva al órgano ejecutivo por lo que no puede pensarse que el constituyente de 1814 se marginara de dicha actividad estatal. Además, en el precepto en comento, se establecen como facultades del Supremo Gobierno cuestiones que formalmente deben ser consideradas como garantías individuales: como son los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad,

y cuya tutela compete a todos los órganos del estado. También se faculta en dicho artículo al Supremo Gobierno, para "...Mantener expedita la comunicación interior y exterior," del nascente Estado.

Los artículos del 166 al 174 establecen las limitaciones al órgano no encargado del Poder Ejecutivo, llevan el título genérico de: "No podrá el Supremo Gobierno".

El artículo 166 consigna como garantía de los ciudadanos la de no ser arrestados por el ejecutivo por más de cuarenta y ocho horas, sin ser puestos a disposición de un tribunal competente.

En el artículo 167 se prohíbe al Supremo Gobierno destituir a los empleados públicos, esto debe relacionarse con el contenido de los artículos 162 y 164, por lo que remitimos al lector a los comentarios vertidos en los apartados relativos a esos artículos. Además, en esta misma norma, se le impide al Supremo Gobierno "...conocer en negocio judicial; avocarse causas pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar que se abran nuevos juicios", con el sano propósito de evitar intromisiones en la esfera jurídica del Poder Judicial y de prevenir una colisión entre el ejecutivo y el judicial, preservando la división de poderes.

El artículo 168 le impone la prohibición de tener bajo su mando fuerza armada, y hace excepción en el supuesto de "circunstancias muy extraordinarias", en cuyo caso debe proceder a recabar la aprobación del Congreso.

En el artículo 169 se le impide al Supremo Gobierno otorgar la dispensa de las leyes; se le prohíbe, también, que interprete las leyes en casos dudosos, todo esto en congruencia con el principio de división de poderes. En un Estado de Derecho la interpretación de las leyes compete al Poder Judicial.

Hay que destacar el contenido del artículo 170, en el que acertadamente se constriñe al Supremo Gobierno a sujetarse a las leyes expedidas por el Congreso en materia hacendaria; sin embargo, lo anterior solo queda en buenas intenciones, puesto que en el mismo precepto se le deja al Supremo Gobierno la potestad de "...librar las cantidades que necesite para gastos secretos (3) en servicio de la nación", con lo que se hace nugatoria, en los hechos, la prohibición consignada en primer término.

El artículo 171 deja en claro la deficiencia de técnica legislativa de algunos artículos del documento constitucional en estudio. Este precepto debería corresponder al cuerpo de normas transitorias, ya que se refiere a cuestiones de vigencia en el tiempo de leyes, al ordenar que las cuestiones militares se sujeten a la antigua ordenanza. También prescribe, como restricción al Supremo Gobierno, la de no "...derogar, interpretar ni alterar..." la antigua ordenanza militar. Este artículo puede ser considerado como un triunfo de los militares en el Congreso Constituyente de Apatzingán, puesto que se sustraen de las nuevas leyes y conservan la ordenanza militar que les era más favorable.

(3) *Antecedente remoto de la partida secreta que para gastos se le autoriza, en la actualidad, al Presidente de la República. El subrayado es nuestro.*

El artículo 172 faculta al Supremo Gobierno para presentar al Congreso "Los planes, reformas y medidas que juzgue convenientes..." en materia de guerra, hacienda y cualquier otra, excepción hecha de los llamados "proyectos de decreto extendidos".

En el artículo 173 se obligaba al Supremo Gobierno a presentar mensualmente al Congreso una nota de empleados suspendidos, quizá para actualizar la garantía del artículo 164; además, debía presentar cada cuatro meses un estado del ejército, informe que debería reproducir siempre que lo demandara el Congreso.

Para finalizar con este punto, el artículo 174 le imponía al órgano ejecutivo la obligación de presentar cada seis meses, un estado abreviado de entradas, inversiones y existencias de los caudales públicos; y, cada año, debía presentar otro informe individual y documentado de la misma materia, con el propósito de que ambos documentos fueran examinados, aprobados y publicados. Como se ve, el Constituyente de 1814 no renunció a establecer controles sobre la economía de la nación, por el contrario se cuidó bien de instituirlos.

Para Octavio A. Hernández: "La vituperada, por heterogénea, inútil y falta de vigencia, Constitución de 1814, acogió bajo la forma de mandamientos jurídicos, muchos de los principios sustentados por Morelos en sus Sentimientos de la nación (sic), y su sustancia es fácilmente resumible. No se trata propiamente de una carta jurídica o de un código político, sino de un documento que proclama una idea-

logía y pronostica los designios de una nación aún nonata." (4) Es evidente que el ordenamiento constitucional de Apatzingán adolece, en algunos de sus artículos y sin ánimo de prejuzgar todo el documento, de técnica legislativa. Situación que se explica si tomamos en consideración los problemas que tuvo que enfrentar el congreso encargado de su elaboración. Sin embargo, tiene el innegable acierto de colocar separadamente las cuestiones relacionadas con las facultades del órgano ejecutivo, de las que se refieren a sus limitaciones, clarificando la esfera de actuación de este poder. También, del contenido de sus artículos se desprende un intento de sujetar al Poder Ejecutivo al imperio de la ley.

3) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822.

Mientras en la metrópoli retorna Fernando VII de su cautiverio en Francia, y en un acto despótico decide anular al gobierno representativo y a la Constitución de Cadiz de 1812, actitud que provoca, en enero de 1820, una revolución iniciada en la ciudad de Cádiz por el comandante del Batallón Asturias, don Rafael de Riego. Movimiento que logra, en marzo de 1820, que Fernando VII jure la Constitución gaditana de 1812. En América, mientras tanto, el movimiento de independencia se encontraba en decadencia. Los conjurados de la Profesa, ante los sucesos en la metrópoli, orquestan una contrarrevolución y logran que se nombre Comandante General del Sur a Agustín de Iturbide, quién sale dispuesto a luchar contra las fuerzas de Vicente Guerrero que se mantenían en armas en la región del sur. Después de su-

(4) Hernández, Octavio A.; *Mil y un Planes, tres revoluciones y una última Constitución*, Sin número de edición. Miguel Ángel Porrúa-Librero-Editor, México, 1988, pág. 29.

frir varias derrotas, Iturbide inicia negociaciones con Guerrero. Estas negociaciones culminan en Acatepan, Guerrero, el 10 de febrero de 1821 y dan vida al Plan de Iguala en el que se declara, entre otras cosas, la independencia de México. Los insurgentes, ahora bajo el mando de Agustín de Iturbide, obtienen varios triunfos militares; por esas fechas llega a México don Juan de O'Donojú, quién había sido designado nuevo gobernante de la Nueva España. El 24 de agosto de 1821 se reúnen en la ciudad de Córdoba, Veracruz, Iturbide y O'Donojú. De ésta reunión resultan los Tratados de Córdoba, que confirman al Plan de Iguala. El 21 y 22 de septiembre las fuerzas realistas abandonan la ciudad de México, el 27 de ése mismo mes y año ingresan las Tropas del Ejército Trigarante a la ciudad; la Independencia de México se había consumado.

El 18 de mayo de 1822 un motín preparado por el sargento Pío Marcha y el coronel Epitacio Sánchez, recorrió las calles de la ciudad gritando "¡Viva Agustín I, emperador de México!", al día siguiente el populacho presionó al Congreso Constituyente y Agustín de Iturbide fue nombrado Emperador. Iturbide disuelve al Congreso el 31 de octubre de 1822 y el 18 de diciembre de 1822 se suscribe el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano: "Con el objeto de dar al Imperio cierto aspecto de legalidad, la Junta Instituyente elabora, empero, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, y en él da cabida, fundamentalmente, a los mismos contraprincipios que en Iguala y Córdoba apuntalaron el Imperio."

(5)

(5) Sayeg Held, Jorge; *Opus cit.*, pág. 145.

En este documento encontramos el tercer antecedente de nuestro artículo 89 constitucional, las facultades y obligaciones del emperador se regulaban en los artículos 30 y 31 del referido reglamento.

El artículo 30 tiene como título "Toca al emperador", se divide en dieciocho apartados. El primero se refiere a cuestiones de religión y disciplina eclesiástica. El segundo faculta al emperador para "hacer cumplir la ley, sancionarla y promulgarla", en este apartado se establecen las facultades de policía administrativa y la intervención en el proceso legislativo por medio de la sanción y promulgación de la ley. En los apartados tercero, cuarto, quinto y sexto se hace mención de las facultades relacionadas con la seguridad interior y exterior de la nación, como son: defender la patria, su independencia y unión, el mando de tropas a favor del emperador y la prerrogativa de declarar la guerra, hacer la paz y realizar alianzas. En el apartado séptimo se le conceden al emperador facultades en materia de relaciones internacionales y comercio exterior. El octavo le permite al emperador reglamentar las leyes y expedir órdenes e instrucciones para la seguridad del imperio. En el apartado noveno, en abierta contradicción con el principio de división de poderes, se le autoriza a establecer los tribunales necesarios y a nombrar a los jueces, se atienden los efectos de este apartado sujetando el establecimiento de órganos de juicio al imperio de la ley y el nombramiento de jueces debería hacerse a propuesta del Consejo de Estado. El apartado décimo también es contrario al principio de división de poderes, puesto que se autoriza al emperador a "cuidar que se administre pronta y cumplidamente justicia". El duodécimo trata lo relacionado con asuntos religiosos, como son: otorgar el pase a los decretos con

ciliares y bulas pontificias, con la excepción de que cuando versen sobre cuestiones generales se debe escuchar a el cuerpo legislativo, si contienen disposiciones particulares debe oír al Consejo de Estado, y si se refieren a cuestiones contenciosas debe pasarlos al Tribunal Supremo de Justicia. En los apartados decimotercero y decimocuarto se regula a favor del emperador una amplia facultad de nombramiento, en el primer apartado de los mencionados consiste en "proveer a todos los empleos civiles y militares" sin cortapisas de ningún tipo; en el segundo apartado de los nombrados se permite que el emperador nombre y separe libremente a los ministros. La facultad de conceder toda clase de honores distinciones se menciona en el apartado decimocuarto. El apartado decimoquinto lo autoriza para "indultar delincuentes" ajustándose a las leyes. En los apartados decimosexto y decimoséptimo se permite que el emperador intervenga en materia económica; puede cuidar la fabricación de la moneda y decretar como deben invertirse los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública.

El artículo 31 se divide en seis apartados y consta de dos párrafos, pretende establecer las limitaciones a la autoridad del emperador y se titula: "No puede el emperador".

El apartado primero prohíbe al emperador "disolver la junta nacional antes de la reunión del Congreso, ni embarazar sus sesiones". El segundo apartado le impide ausentarse del país sin el consentimiento de la junta nacional. El tercer apartado le impone la obligación de no enajenar o traspasar la autoridad imperial. El cuarto apartado le prohíbe realizar ofensivas, tratados de comercio y otor-

gar subsidios a favor de potencias extranjeras sin recabar el consentimiento del cuerpo legislativo -este artículo se dejó en suspenso hasta que España reconociera la independencia de México-. En el apartado quinto se le veda al emperador ceder o enajenar el territorio o bienes nacionales. En el sexto se le impide privar de la libertad a ninguna persona y hace responsables a los ministros de cuidar que no se viole esta disposición, pero deja abierta una gran discrecionalidad, haciendo nugatoria en los hechos esta garantía, puesto que permite que el emperador expida órdenes de aprehensión en el caso de que "el bien y la seguridad del estado exijan el arresto de alguna persona", más aberrante es aún el enorme plazo de quince días que establecía para entregar al detenido al tribunal competente. En el segundo párrafo del artículo 31 se autoriza al emperador para que, en el caso de "convulsiones intestinas", como las que había en ese momento histórico en nuestro país, se arme con todo el poder de la ley para enfrentar estas circunstancias.

Es acertada la división que se realiza en este ordenamiento constitucional, al diferenciar entre las facultades y las prohibiciones al emperador. Sin embargo, en lo sustancial, contrasta enormemente la gran cantidad de facultades y lo limitado de los controles en la figura del emperador. Cabe hacer notar que en el rubro de las prohibiciones se consignan algunas que formalmente son facultades a favor del emperador, como es el caso de la establecida en el apartado sexto, del artículo 31. Ya que permitía al emperador privar de la libertad a una persona hasta por quince días; si comparamos esta norma con su correlativo de las Constituciones de Cádiz y Apatzingán, veremos que no existe parangón de ninguna especie, puesto que en és-

tos documentos fundamentales se establecía un plazo de cuarenta y ocho horas para poner al detenido a disposición del tribunal competente. El plazo de quince días del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano resulta, por decir lo menos, aberrante.

4) Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824.

En diciembre de 1822 Antonio López de Santa Anna, obscuro personaje que surge a la vida pública de nuestro país, y de quien Ignacio M. Altamirano decía: "Para él las convicciones políticas no importaban nada. El poder a toda costa; tal fue el programa de su vida entera.", se pone al frente de sus tropas y hace público un manifiesto desconociendo a Agustín de Iturbide y pidiendo la reinstalación del Congreso, que Iturbide había disuelto. En febrero de 1823 en unión de los generales Echavarrí, Cortazar y Lobato, Santa Anna firma el Plan de Casa Mata. El 19 de marzo de 1823, después de restaurar al Congreso, Iturbide abdica a la corona imperial y abandona el país el 30 de marzo de ese mismo año. Para encargarse del Poder Ejecutivo se nombra un triunvirato, llamado Supremo Poder Ejecutivo, formado por los generales Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria. Se convoca a un nuevo Congreso Constituyente, mismo que se instala el 7 de noviembre de 1823. Dos partidos se disputaban el poder: el federalista formado por los insurgentes y los republicanos y el centralista en el que militaban los monárquicos. El Congreso logró que se votara inmediatamente el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciendo la forma de gobierno federal, mientras se redactaba una Constitución definitiva.

Es el artículo 16 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, otro antecedente del actual artículo 89 de nuestra Constitución Federal. El artículo 16 del Acta Constitutiva se divide en dos párrafos y, el segundo párrafo a su vez, consta de quince fracciones.

En el primer párrafo se deja un amplio margen a la discrecionalidad puesto que, textualmente se asienta: "Sus atribuciones (del titular del Poder Ejecutivo) (6) a más de otras que se fijaran en la Constitución..." son las siguientes; lo anterior significa que en el Acta Constitutiva no se contemplan todas las atribuciones con que se encuentra investido el Jefe del Ejecutivo, por lo que hay que esperar a la futura constitución para conocer las facultades del Poder Ejecutivo de esta época. En el párrafo segundo, en sus diversas fracciones, se mencionan diversas facultades del órgano ejecutivo, debe tomarse en consideración el contenido del primer párrafo que ya fue analizado. La fracción I le atribuye al Poder Ejecutivo la facultad de ejecutar las leyes, misma que sujeta a la consolidación de la integridad, al sostén de la independencia, la unión y la libertad. Por su parte, las diversas facultades de nombramiento se prevén en las fracciones II, IV, VIII y X; la fracción segunda se refiere al nombramiento y remoción de los secretarios de despacho por parte del presidente. La fracción cuarta lo faculta para nombrar a los empleados de hacienda. La fracción octava le permite el nombramiento de los empleados del Ejército, Milicias y Armada y la fracción décima lo autoriza para nombrar a los diplomáticos y cónsules; las limitantes a estas facultades de nombramiento sólo se consignan para las fracciones IV, VIII y X. En el primer caso el órgano ejecutivo de-

(6) La expresión entre paréntesis es nuestra.

be sujetarse a la Constitución y a las leyes, en el segundo el límite es acatar la ordenanza militar respectiva, las leyes y la Constitución, en el último caso los nombramientos deben sujetarse a la aprobación del Senado. En la fracción III se le da intervención al presidente en materia tributaria, ya que debe cuidar de la recaudación y decretar la distribución de las contribuciones. Las fracciones V, VI y VII le atribuyen importantes funciones relacionadas con la seguridad interior y exterior de la nación, como son: declarar la guerra, disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, y se le permite, además, disponer de las milicias locales; en este último caso se limita a que, si la fuerza se usa fuera de sus respectivos estados, debe obtener el consentimiento previo del Congreso General. La fracción IX lo autoriza a conceder licencias y para arreglar las pensiones militares, con arreglo a las leyes. Las relaciones internacionales se prevén en la fracción XI, en la que se faculta al ejecutivo para dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad armada, comercio y otros previa la aprobación del Congreso. Las facultades en materia de administración de justicia se regulan en la fracción XII, según esta fracción corresponde al presidente "cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente y que las sentencias sean ejecutadas según la ley", con lo que se deja abierta la posibilidad de la intromisión del Poder Ejecutivo en los asuntos de carácter jurisdiccional. En la fracción XIII existen una facultad y dos obligaciones a cargo del presidente: la facultad consiste en "objetar" las leyes por diez días y suspender su ejecución hasta que el Congreso decida, facultad que es, mutatis mutandis, un sui generis derecho de veto. Las obligaciones consisten

en publicar y hacer circular la Constitución y las leyes, y la de hacer guardar la Carta Magna y las leyes. La facultad reglamentaria esta prevista en la fracción XIV, en esta fracción se autoriza al jefe del ejecutivo para "dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y las leyes generales." Aunque no esta claramente enunciada, la facultad reglamentaria se desprende del hecho de que los decretos y las órdenes deben tener como motivo o causa determinante el cumplimiento de la Constitución y las leyes. Por último, en la fracción XV se le atribuye al órgano ejecutivo la potestad de suspender y privar hasta de la mitad de su sueldo, a los empleados infractores de las ordenes y decretos; si es necesario instruirles causa, deberá pasar los antecedentes al tribunal respectivo. Esta facultad se prestaba al abuso de poder, puesto que, quién decidía lo relativo a la violación de los decretos y órdenes era el propio Poder Ejecutivo.

En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana se abandona el principio de técnica legislativa de dividir en apartados, uno para atribuciones y el otro para prohibiciones, la actividad del Poder Ejecutivo. Esta forma de oscurecer las actividades de un órgano del poder va a ser utilizada a lo largo de nuestra historia para fomentar la arbitrariedad y la discrecionalidad gubernamental. En las diversas fracciones del artículo 16 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana encontramos ya casi delineado al artículo 89 de la Carta Magna de 1917. También cabe destacar que permite el abuso del presidente de la República al no establecer controles para el ejercicio de sus funciones, no debemos olvidar que solo se refiere a las atribuciones del titular del Poder Ejecutivo y no regula sus obligacio-

nes. Y aunque del contenido de algunas de las fracciones del artículo 16 del Acta Constitutiva se pueden desprender algunas obligaciones a cargo del Poder Ejecutivo, es claro que no se regula apropiadamente el tema de las restricciones a dicho poder.

5) Constitución Federal de 1824.

En el marco de una fuerte ola de conspiraciones y pronunciamientos a favor de Agustín de Iturbide, el Congreso expide un decreto en el año de 1824, declarándolo traidor y fuera de la ley. Iturbide, mientras tanto, se embarca desde su destierro en Inglaterra hacia México. El 4 de mayo de 1824, desembarca en Soto La Marina, Tamaulipas, donde es aprehendido; el Congreso de Tamaulipas lo juzga en Padilla y condena a Iturbide a morir fusilado. La sentencia se ejecuta el 19 de julio de 1824.

El 4 de octubre de 1824 se promulga la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, adoptando como forma de gobierno el sistema republicano, representativo, popular y federal. En cuanto a la organización del poder público lo dividía para su ejercicio en Legislativo, compuesto por dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores; Ejecutivo, confiado a un Presidente y a un Vicepresidente y Judicial depositado en la Suprema Corte de Justicia. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 tiene marcada influencia de la Constitución de Cádiz y la Constitución de los Estados Unidos de América, al grado que ha sido acusada de ser una copia de la Constitución Norteamericana. No coincidimos con este criterio, ya que: "La Constitución de 24 no fue mera copia de los patrones que le sirvie-

ron de modelo, sino que en su articulado percíbese un esfuerzo por acoplar el funcionamiento de ciertas instituciones a nuestra realidad política, incapaz de adaptarse al mecanismo riguroso de una teoría pública." (7)

De este documento constitucional importan para las necesidades de nuestro estudio los artículos 110 y 112, en los que se regulan las facultades y obligaciones del Presidente de la República.

El artículo 110 lleva por título: "Las atribuciones del presidente son las que siguen", este artículo se divide en veintiún fracciones y en cada una de ellas se establecen las facultades del titular del Poder Ejecutivo. En la fracción I se consignan las atribuciones relativas a la intervención del ejecutivo en el proceso legislativo, como son las de publicar y hacer circular las leyes; además, en esta fracción se le obliga para que haga guardar las leyes y decretos del Congreso General. La fracción II establece la facultad reglamentaria y la de dar decretos y órdenes, permitiéndole la interpretación y derogación de los citados decretos, órdenes y reglamentos. La fracción III corresponde a la fracción primera del Acta Constitutiva de la Federación, por lo que le son aplicables los comentarios vertidos cuando analizamos esa fracción. En las fracciones IV, VI, VII y VIII se regulan las facultades del ejecutivo para expedir nombramientos; la fracción cuarta le permite nombrar a los secretarios de despacho y removerlos; en la sexta se le faculta para nombrar a los jefes de hacienda, comisarios, enviados diplomáticos y cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército

(7) Hernández, Octavio A., *Opus Cit.*, pág. 54.

to, Milicia y Armada previa aprobación del Senado y en sus recesos, con la aprobación del Consejo de Gobierno; en la fracción séptima se le autoriza para nombrar a los demás empleados del Ejército, Armada, Milicia y demás oficinas de la federación con arreglo a las leyes. Como es fácil deducir, esta facultad de nombramiento es demasiado amplia; en la fracción octava, en abierta violación al régimen de división de poderes regulado por la Constitución, se faculta al jefe del ejecutivo para que, a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, nombre a los jueces y a los promotores fiscales de circuito y de distrito. En las fracciones IX y XX se autoriza al presidente para que, respectivamente, de retiros, conceda licencias y arregle las pensiones de los Militares con arreglo a las leyes, y para suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación que no acaten sus ordenes y decretos; si es necesario formarles causa se deben remitir los antecedentes al tribunal respectivo. Le son aplicables a esta fracción los comentarios realizados con relación a la fracción décimoquinta del Acta Constitutiva, por lo que remitimos al lector a dicho apartado. Las atribuciones relacionadas con la seguridad interior y exterior de la nación están comprendidas en las fracciones X, XI y XII; estas fracciones permiten al presidente disponer de las Fuerzas Armadas, de las Milicias locales y declarar la guerra y tienen sus correlativos en las fracciones V, VI y VII del artículo 16 del Acta Constitutiva, valgan los comentarios que se hicieron en su oportunidad para el contenido de estas fracciones del artículo en comento. Con la salvedad de que, en la fracción XII del presente artículo, se faculta al

ejecutivo para "conceder patentes de corso (B) con arreglo a lo que dispongan las leyes." Facultad que no establecía la fracción VII del artículo 16 del Acta Constitutiva. Las fracciones XIII y XXI le conceden al jefe del ejecutivo importantes atribuciones en materia religiosa, como son: celebrar concordatos, conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas, breves y rescriptos; si contienen disposiciones generales debe recabarse el consentimiento del Congreso General, si versan sobre negocios particulares o gubernativos se debe escuchar al Senado o al Congreso en los recesos de aquél, si su tema es de carácter contencioso debe oírse a la Corte Suprema de Justicia. En las fracciones XIV y XV se le conceden diversas facultades al presidente para que dirija la política exterior del país, esas facultades son: dirigir los negocios diplomáticos, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio o "cualesquiera otro" con la aprobación del Senado, también se le autoriza para que reciba a los ministros y a otros enviados de las potencias extranjeras. La fracción XVI en el marco de colaboración entre poderes le permite pedir al Congreso general que prorogue sus sesiones ordinarias hasta por treinta "días útiles" (sic). Las fracciones XVII y XVIII se encuentran íntimamente relacionadas, ya que la primera faculta al presidente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y permite que lo haga en caso de "que lo crea conveniente" y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes en el Consejo de Gobierno. La segunda fracción también lo autoriza para convo-

(B) *La patente de corso es una figura jurídica de derecho del mar, consistía en la autorización dada a un barco para hacer el corso (campaña marítima en contra de piratas y enemigos).*

car al Congreso a sesiones extraordinarias cuando el Consejo de Gobierno así lo requiera por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en dicho consejo. En la fracción XIX se obliga al titular del Poder Ejecutivo para que cuide que la justicia se administre pronta y cumplidamente y de que las sentencias sean ejecutadas según las leyes.

El artículo 112 se dividía en cinco fracciones y se titula "Las restricciones de las facultades del presidente, son las siguientes" En la fracción I se le prohíbe al titular del Poder Ejecutivo mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra sin el consentimiento del Congreso General o del Consejo de Gobierno, en sus recesos, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes. Cuando mande a las tropas, quedará separado del cargo de gobierno de Presidente de la República, y lo suplirá el Vicepresidente. Esta limitación es producto de nuestro acontecer histórico, en el que al poner tropas a cargo de un individuo se propiciaba el consabido cuartelazo. En la fracción II se le impide privar a ninguna persona de su libertad o imponerle penas, esta prohibición no es absoluta porque cuando el bien y la seguridad de la Federación lo exijan, se permite al presidente violar esta disposición; con la salvedad de que en un término de cuarenta y ocho horas debe poner al detenido a disposición del juez o tribunal competente. La fracción III consigna diversas salvaguardas para la propiedad privada, le prohíbe al presidente ocupar la propiedad de ningún particular o corporación, turbar la posesión, uso o aprovechamiento de la propiedad; como excepción a esta limitante establece la expropiación por causa de utilidad pública, previa aprobación del Senado o del Consejo de Gobier

no y mediante indemnización al interesado. Según la fracción IV el presidente no puede impedir las elecciones y los actos regulados en el artículo 38 de la Carta Constitucional; esta prohibición es un sano principio de respeto a la voluntad popular a pesar de que no impide la manipulación de las elecciones. Para finalizar, la prohibición de que el presidente y el vicepresidente abandonen el país durante el tiempo de su encargo y un año después de concluido el mismo, sin el consentimiento del Congreso, se consigna en la fracción V, para evitar que, concluido su mandato, los encargados del Poder Ejecutivo eludieran su probable responsabilidad.

La Constitución de 1824, no logró evitar la concentración del poder al grado que se dice que: "...esa Constitución individualista liberal, que si bien recoge elementos muy fuertes de un sistema federal, no pudo extirpar el poder excesivo del centro..." (9) Sus artículos 110 y 112, tienen el acierto de separar las atribuciones y las restricciones a la autoridad del presidente. También nos muestran la gran cantidad de poderes que se concentran en el órgano ejecutivo, permite la intromisión del Presidente de la República en la esfera competencial de los Poderes Legislativo y Judicial, sentando de esta manera las bases del presidencialismo exacerbado que se vive en la actualidad. No decimos que sea el primer ordenamiento en el que se le concedan poderes excesivos al presidente, es claro que en otros documentos constitucionales se da este fenómeno, sin embargo, como es un instrumento fundamental que tuvo vigencia positiva en nuestro país, fue tomado como guía por algunos de los diversos

(9) De la Torre Villar, Ernesto, et al; *Desarrollo Histórico del -- Constitucionalismo Hispanoamericano*. 1a. Edición, U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1976, pág. 120.

constituyentes que legislaron normas constitucionales en México, lo que contribuyó a la concentración excesiva de poder en las manos del Ejecutivo "justificándolo" como producto de nuestra realidad histórica.

6) Bases Constitucionales de 1835.

El 10 de octubre de 1824 asumieron como Presidente y Vicepresidente los generales Miguel Antonio Fernández Félix, conocido como Guadalupe Victoria, y don Nicolás Bravo. Las logias masónicas adquieren gran importancia, se forman dos ritos: el escocés, del que se deriva el partido conservador, y el yorkino que origina al partido liberal. Ante la fuerza política de la logia yorkina, los escoceses organizan una rebelión encabezada por el teniente coronel Manuel Montañero. En diciembre de 1827 el Vicepresidente de la República, Nicolás Bravo se pone al frente de la rebelión; para combatirlos, el Presidente Victoria, comisiona al general Vicente Guerrero. Después de algunas batallas Guerrero derrota a los sublevados y don Nicolás Bravo parte exiliado hacia Colombia. Se convocan nuevas elecciones, y es electo Presidente Gómez Pedraza, quién competía en contra de Vicente Guerrero. Inconformes con la elección, los partidarios de Guerrero se levantan en armas en septiembre de 1828 obligando a que Gómez Pedraza renuncie a la presidencia y se exilie voluntariamente. En enero de 1829 el Congreso declara insubsistentes los votos emitidos a favor de Gómez Pedraza y nombra Presidente al general Vicente Guerrero, ocupando la Vicepresidencia el general Anastasio Bustamante.

En ese tiempo tiene lugar la invasión del brigadier español Ba-

rradas, en julio de 1829. Esta invasión pretendía reconquistar a México para la corona española, pero fue derrotada.

El general Anastasio Bustamante aprovechando las tropas que le habían sido confiadas para enfrentar la invasión de Barradas, traiciona al Presidente Guerrero y se pronuncia por el llamado Plan de Jalapa y a favor del centralismo. El 18 de diciembre de 1829 las tropas con las que Guerrero intentaba combatir a Bustamante, lo abandonan y se unen al Plan de Jalapa. El Congreso declara que Guerrero estaba imposibilitado para gobernar y Anastasio Bustamante asume la Presidencia. El 14 de febrero de 1831, merced a la traición del marino genovés Francisco Picaluga, Vicente Guerrero es hecho prisionero y fusilado en Cuilapan, Oaxaca. Lo anterior, aunado a otros abusos, provocan el levantamiento en armas en Veracruz de Antonio López de Santa Anna, en contra de Anastasio Bustamante sosteniendo la legitimidad de la elección de Gómez Pedraza. Vencido Bustamante firma los convenios de Zavaleta reconociendo como legítimo Presidente al general Manuel Gómez Pedraza, quién entra triunfante en la capital el 3 de enero de 1833.

El 10. de abril de 1833 se iniciaba un nuevo periodo de gobierno en el que resultan electos como Presidente Antonio López de Santa Anna y don Valentín Gómez Farías, como Vicepresidente; ante la insistencia de Santa Anna para ocupar su cargo, don Valentín Gómez Farías asume las funciones presidenciales e inicia un ambicioso programa de reformas liberales a través de la expedición de diversas leyes en los años de 1833 y 1834. Estas reformas generaron descontento en el clero, e instigan varios pronunciamientos militares en contra de-

Gómez Fariás, estos levantamientos tienen éxito en 1835, ya que los conservadores logran que Antonio López de Santa Anna retorne a la Presidencia de la República, disuelva las Cámaras, abroge las leyes reformistas, destituya a gobernadores y ayuntamientos y que expulse a Gómez Fariás y a sus partidarios del país. Para cambiar el sistema federal emanado de la Constitución de 1824, se reunió un Congreso de "personas decentes" declarándose constituyente y el 23 de octubre de 1835 expide las Bases Constitucionales de la República Mexicana.

Para Octavio A. Hernández: "Las bases para la nueva Constitución, aprobadas el 2 de octubre y elevadas a la categoría de ley constitucional, el 23 del mismo mes, fincaron los cimientos de un régimen de gobierno centralista, teocrático, oligárquico, plutocrático y estructuralmente complicado e inconsistente, cuyo absurdo habría de cobrar forma definitiva en las Siete Leyes Constitucionales..." (10) En lo que se relaciona con las facultades del Poder Ejecutivo, en su artículo 6^o. lacónicamente establece: "El ejercicio del poder ejecutivo residirá en un presidente...cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejecutarlas, establecerá la ley constitucional." Ya que en este documento constitucional no se establecen facultades de ningún tipo para el titular del ejecutivo, no haremos comentarios con relación al mismo, ya que deja a una ley constitucional el determinar la esfera competencial de este órgano del poder.

(10) Hernández, Octavio A., *Opus Cit.*, pág. 75.

7) Constituciones Centralistas.

7.A Constitución de 1836.

El 30 de diciembre de 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, estableciéndose en México el régimen de centralización gubernamental y administrativa. La Primera Ley contenía los derechos y obligaciones de los ciudadanos, declarando obligatoria la religión católica. La Segunda Ley crea al Supremo Poder Conservador, órgano superior a los demás poderes del Estado y con facultades para declarar la nulidad de leyes y decretos, suspender a la Suprema Corte y las sesiones del Congreso, declarar la incapacidad del presidente y anular sus actos, también podía nulificar las leyes, decretos o reformas que hicieran las Cámaras. De este poder dice el constitucionalista Felipe Tena Ramírez que: "Para apreciar lo que significa dicha institución en la evolución de nuestro derecho público, hay que situarla en el ambiente histórico en que apareció, y entonces habrá de reconocerse que representa un esfuerzo respetable en el camino de la constitucionalidad. El Congreso se proponía dotar al orden de la Constitución de una defensa que no había previsto la Constitución de 24." (11) Nosotros por nuestra parte consideramos, que la intención del legislador de 1835, al instituir el Supremo Poder Conservador, no fue la defensa de la Constitución, sino un burdo intento por dejar un "candado" en la ley para impedir los cambios liberales como el que intentó Valentín Gómez Farías. Las Leyes Tercera, Cuarta y Quinta organizaban a los poderes centrales, sus formas de elección y sus atribuciones. La Sexta Ley Constitucional se refería a la divi-

(11) *Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano, 2a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1949. pág. 21.*

si3n del territorio nacional en Departamentos, fijando el r3gimen interno de gobierno de dichos departamentos. La S3ptima Ley regulaba el tiempo y modo de hacer las reformas a la Constituci3n.

De estos documentos constitucionales merece especial atenci3n para nuestro estudio, la Cuarta Ley Constitucional que regulaba al Poder Ejecutivo y, especificamente sus articulos 15, 17 y 18 en los que se establecian las prerrogativas, atribuciones y limites al titular de la presidencia.

El articulo 15 consta de siete fracciones, el articulo 17 de treinta y cuatro y el 18 de diez fracciones.

El articulo 15 se titula: "Son prerrogativas del presidente de la Rep3blica." La fracci3n I se refiere a una inaceptable prerrogativa como es la de "Dar o negar la sancion a las leyes y decretos del Congreso general," con excepci3n hecha de los casos sealados en la Tercera Ley Constitucional. Esta prerrogativa va m3s all3 de un simple derecho a veto ya que, con la salvedad ya mencionada, se permite que el presidente pase por encima de los representantes populares e invalide en forma quiz3 arbitraria, con su negativa a sancionarlas, leyes o decretos favorables al inter3s general. La fracci3n II es una obligaci3n positiva a cargo del Congreso, por ende una prerrogativa en sentido negativo a favor del titular del ejecutivo, y consiste en que el Congreso no pueda dejar de tomar en consideraci3n las iniciativas de ley o decreto que le diriga el ejecutivo, "en todo lo que est3 (sic) facultado para hacerlas." Las fracciones III, IV y V contienen diversas garantias a favor del presidente en mate-

ria de aplicación de la ley penal en su perjuicio; la fracción tercera impide que sea "...acusado criminalmente durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge el presidente (sic), sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la tercera ley constitucional." Aunque, aparentemente, con esta prerrogativa se pretende sustraer al presidente de la jurisdicción penal; esta garantía no es absoluta por que permite que el jefe del Ejecutivo sea enjuiciado criminalmente en los términos de la Tercera Ley Constitucional. La fracción cuarta garantiza al presidente no poder "...ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia después de pasado un año de haber terminado ésta." Dicha prerrogativa impide que el presidente sea procesado criminalmente por delitos políticos. En nuestra opinión establece un término de prescripción para los delitos de esa índole que será de un año después de haber concluido el mandato presidencial. La fracción quinta estatuye un requisito para que se pueda proceder penalmente en contra del presidente, y consiste en que para procesarlo se requiere la previa declaración de ambas Cámaras como lo prescribe el artículo 49, párrafo último de la Tercera Ley Constitucional. Aquí se consigna lo que en la doctrina penal se conoce como requisito de procedibilidad para que se pueda procesar al presidente. De lo anterior se infiere que a pesar de los buenos propósitos del constituyente del 1835, el presidente era prácticamente inviolable en materia de responsabilidad política y oficial, lo que permitía a éste funcionario una cierta impunidad. La fracción VI, deficientemente colocada en este apartado, le concede la "prerrogativa" de "Nombrar libremente a los secretarios del despacho, y poderlos mover siempre que lo crea conveniente." Como

veremos más adelante esta prerrogativa encuadraría mejor en el artículo 17 en el que se regulan las atribuciones del titular del Poder Ejecutivo, y que en varias de sus fracciones se refiere a los nombramientos que se autoriza realizar al presidente; la facultad establecida en la fracción en estudio es bastante amplia, como se infiere del uso del adverbio "libremente", pero es acorde con el hecho de que el presidente de la República, como jefe de administración pública, es el responsable de su buena marcha. Extraña prerrogativa es la que consigna la fracción VII del precepto en comento, y que consiste en: "Elegir y remitir oradores que manifiesten y apoyen la opinión del gobierno, en todos los casos en que la importancia del asunto haga, a su juicio y a la del consejo, oportuna esta medida." Esta facultad podría ser un antecedente antiguo de las actuales comparencias de funcionarios públicos ante el Congreso de la Unión.

El artículo 17 lleva por título: "Son atribuciones del presidente de la República." Se divide en treinta y cuatro fracciones, que son: La fracción I que le confiere al ejecutivo la llamada facultad reglamentaria previo el acuerdo del consejo, también le confiere la potestad de dar los decretos y órdenes administrativas, con sujeción a las leyes generales respectivas. Aunque esta atribución del ejecutivo es demasiado amplia, contiene el acierto, en la fracción en estudio, de sujetarla al límite de las leyes generales respectivas. La fracción II, por su parte, le atribuye la facultad de: "iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes..." con el acuerdo del consejo, esta facultad de iniciativa de leyes y decretos es necesaria para la buena marcha de la administración ya que es el ejecutivo quien está en íntimo contacto con los problemas de la nación, por

lo que es él y sus colaboradores quienes mejor pueden aportar las soluciones para dichos problemas. La fracción III permite al presidente hacer "...las observaciones que le parezca (sic), a las leyes y decretos que el Congreso le comunique para su publicación," previo acuerdo del Consejo y exceptuando los casos contenidos en la Tercera Ley Constitucional. En íntima relación con las fracciones anteriores en las que se establecen prerrogativas del ejecutivo en materia de intervención en el proceso legislativo, la fracción IV faculta al titular del ejecutivo para "Publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso." Con la salvedad de que la obligación a cargo del ejecutivo de hacer guardar la constitución y las leyes es parte de la funciones de policía administrativa; todas las demás mencionadas en las fracciones I, II, III y IV se relacionan con el proceso legislativo en sus diversas etapas. La fracción V autoriza al titular de la presidencia para resolver las excitativas de que hablan los párrafos 1º y 6º del artículo 12, de la Segunda Ley Constitucional. Las fracciones VI, VII y VIII permiten al Jefe del ejecutivo pedir la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso; convocar a la diputación permanente a sesiones extraordinarias, señalando los asuntos sobre los que deba versar de acuerdo con el Consejo y negar, de acuerdo con el Supremo Poder Conservador, que la diputación permanente haga la convocatoria que le permite realizar el artículo 20 de la Tercera Ley Constitucional, en su segunda parte. Esta última atribución del ejecutivo es una especie de derecho de veto en perjuicio del Legislativo, y evidencia que al constituyente del centralismo no le importó generar un régimen democrático, sino una cuasi-dictadura con enorme concentración de poderes en el titular del ejecutivo. En las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI y

XXIII encontramos un cúmulo de atribuciones relacionadas con el nombramiento, suspensión y remoción de los empleados públicos. La fracción décima lo autoriza para nombrar a los consejeros en los términos de la ley; la décima primera le permite nombrar a los Gobernadores de los Departamentos, con la limitante de que debe ser a propuesta de la Junta Departamental de una terna y de acuerdo con el Consejo; la fracción décimo segunda lo faculta para remover a los empleados diplomáticos siempre que lo juzgue conveniente; en la fracción décimo tercera se le confiere la autoridad para nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, Armada y Milicia activa con la aprobación del Senado, y a los primeros jefes de las oficinas principales de hacienda previa aprobación de la Cámara de Diputados; la fracción décimo cuarta le permite nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas, sujetándose a las disposiciones legales en la materia; la fracción décimo quinta es otro ejemplo de la intervención indebida de un poder en la esfera competencial de otro poder, puesto que prescribe que el presidente puede "Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia, .." no atenúa esta intervención el hecho de que deba ser "...conforme a lo que establece la quinta ley constitucional (sic)." La fracción décimo sexta autoriza al jefe del ejecutivo para dar retiros, conceder licencias y pensiones, lo que transformaba al ejecutivo de esa época en la máxima autoridad en cuestiones laborales burocráticas; la fracción vigésimo tercera autoriza al presidente para suspender de sus empleos y privar de hasta la mitad de sus sueldos, por un lapso de hasta tres meses, a los empleados que tenga bajo su mando y que infrinjan sus órdenes y decretos; si es necesario formarles cau-

sa debe pasar los antecedentes al tribunal respectivo. Lo anterior confirma lo asentado cuando comentábamos la fracción décimo sexta. Las cuestiones relativas a la seguridad interior y defensa exterior de la República se norman en las fracciones XVII y XVIII. En la primera fracción de las mencionadas se le autoriza para disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la defensa interior y exterior del país; en la segunda fracción de las nombradas, se faculta al presidente para declarar la guerra en nombre de la nación, previo el consentimiento del Congreso, también, en ésta fracción se le permite conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes, tema que ya fue comentado. Importantes funciones en materia de relaciones internacionales le confieren al ejecutivo las fracciones XX y XXI. La fracción vigésima le permite dirigir la negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua y neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación; la fracción vigésimo primera autoriza al jefe del ejecutivo para recibir a los ministros y demás enviados de las potencias extranjeras. Las fracciones XIX, XXIV y XXV le confieren facultades en materia religiosa, que aunque algunas se encuentran vinculadas con las relaciones internacionales, preferimos agruparlas en este apartado; y como históricamente ya han sido superadas, solo las enumeraremos sin hacer comentarios. Esas facultades son: celebrar concordatos, conceder el pase o retener los decretos conciliares, by las pontificias, breves y rescriptos y la presentación de dignidades y beneficios eclesiásticos. La fracción XXII establece una facultad relacionada con la administración de justicia, como es "Excitar a los ministros de justicia para la pronta administración de esta..." constreñida al Ministerio de Justicia. También en esta fracción se

le obliga al presidente de la República a prestar el auxilio al Poder Judicial para la ejecución de las sentencias y las providencias judiciales. Otra facultad en materia de administración de justicia se establece en la fracción XXVI, en la que se faculta al ejecutivo a conceder o negar los indultos que se le pidan, oyendo al tribunal que dictó el fallo y a la Suprema Corte de Justicia y recabando el acuerdo del consejo; como rasgo humanitario se suspende la sentencia hasta que se dicte la resolución que proceda. Las fracciones IX, XXVII, XXVIII, XXIX y XXX le confieren al presidente diversas atribuciones en materia económica: la fracción novena lo faculta para cuidar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones; la vigésima séptima le permite "cuidar de la exactitud legal en la fabricación de moneda"; la fracción vigésima octava lo obliga a "providenciar" lo necesario para el gobierno de los departamentos, esto es, allegarles recursos para los fines de gobierno; en la fracción vigésima novena se autoriza al presidente a contraer deudas sobre el crédito nacional previa autorización del Congreso; la fracción trigésima le permite habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas, fijar aranceles de comercio con arreglo a las "bases" que instituya el Congreso. En las fracciones XXXI, XXXII y XXXIII se regulan atribuciones en materia migratoria, que parecen ser más propias de una ley poblacional, que de un documento constitucional, y son: la fracción trigésima primera faculta al presidente para conceder cartas de naturalización, con acuerdo del Congreso y apegándose a las leyes; la fracción trigésima segunda lo autoriza para dar pasaportes a los mexicanos y prorrogarles el término de la licencia; la fracción trigésima tercera le permite dar o negar el pase a los extranjeros para entrar en el país, también lo faculta para expulsar a

los extranjeros no naturalizados que "le sean sospechosos." Para finalizar este apartado, en la fracción XXXIV se le atribuye la potestad de conceder privilegios exclusivos de acuerdo con el Consejo y en los términos legales. Con lo que queda plenamente demostrado que el Poder Ejecutivo en la Constitución de 1836, tenía tan amplias facultades que difícilmente se podía hablar de régimen democrático.

El artículo 18 pretende establecer los límites al poder presidencial. Lleva por título: "No puede el presidente de la República." Se divide en diez fracciones que son: La fracción I, que a su vez se divide en dos párrafos; en el primero se establece la prohibición para que el presidente mande personalmente fuerzas de mar o tierra, sin el consentimiento del Congreso general o, en los recesos del Congreso con la autorización del Senado, mediante el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes; en el segundo párrafo se hace mención de que, cuando el presidente tenga bajo su mando tropas cesará su intervención en el gobierno y se "supeditará" al mismo como general, es indudable que esta disposición tiene su génesis en nuestra historia ya que no era extraño que los individuos, bajo cuyo mando se ponían tropas, las utilizaran para sus fines particulares y con la principal ambición de acceder a la presidencia de la República. La fracción II impide que el presidente prive a "nadie" de su libertad o imponga pena alguna; esta garantía ciudadana y la correlativa obligación positiva impuesta por esta norma al jefe del ejecutivo, queda solo en las buenas intenciones, porque "...cuando exijan el bien o la seguridad pública, podran arrestar a los que le fueran sospechosos..." solo atenúa la arbitrariedad de este párrafo, el hecho de que el detenido deberá ser puesto a disposi-

ción del tribunal o juez competente a más tardar dentro de los tres días siguientes a su detención. La fracción III, por su parte, prohíbe al ejecutivo ocupar la propiedad privada pero hace excepción del caso y previos los requisitos, del artículo 20., párrafo tercero, de la Primera Ley Constitucional. La fracción IV le impide al presidente abandonar el territorio nacional durante el ejercicio de su encargo y un año después de concluido el mismo, a no ser que obtenga permiso del Congreso. La prohibición de enajenar, ceder o permutar, ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional se establece en la fracción V. Relacionada con la fracción quinta, la fracción VI prohíbe al ejecutivo ceder o enajenar bienes sin el consentimiento del Congreso. La seguridad jurídica en materia impositiva, se establece en la fracción VII que impide que el presidente de la República imponga por sí directa o indirectamente contribuciones de ninguna especie, ni generales, ni particulares. La fracción VIII le impone la obligación al ejecutivo de no realizar los actos que prohíben los párrafos 4º, 5º, 6º y 7º del artículo 2º de la Primera Ley Constitucional y el 5º párrafo del artículo 45 de la Tercera Ley Constitucional. Importante obligación en materia de elecciones esta comprendida en la fracción IX del precepto en comento, en ella se prohíbe al titular del ejecutivo impedir o diferir las elecciones. Por último, la fracción X lo obliga a no impedir o turbar las reuniones del Supremo Poder Conservador y a cumplir las resoluciones de este poder.

Los artículos 15, 17 y 18 de la Constitución de 1836, tienen el acierto de retomar la técnica legislativa de otros documentos constitucionales para diferenciar entre prerrogativas, atribuciones e impg

dimentos del Órgano ejecutivo. También, en estos artículos encontramos una serie de controles a la actividad del ejecutivo, como son el Congreso, el Consejo de gobierno y el Supremo Poder Conservador, instituciones que pretendían regular las funciones del ejecutivo. Sin embargo, estas instituciones cristalizaron el proyecto oligárquico y plutocrático del centralismo, al grado que del Consejo de Gobierno se dice que: "el Congreso Constituyente quería contar con un organismo dentro del conjunto institucional que fuera capaz de dar continuidad y permanencia al proyecto de los hombres de bien. Ellos escogían a los candidatos adecuados, les otorgaban la perpetuidad en el cargo y, cuando hubiera una vacante, encomendaban al Senado, una de las partes más elitistas y alejada de lo 'popular', la tarea de llenarla." (12) Y que se puede decir del Supremo Poder Conservador poder que podía nulificar leyes, declarar la incapacidad del presidente de la República, deponer a la Alta Corte de Justicia, suspender las sesiones del Congreso, etc., a este panorama hay que agregar el cúmulo de facultades contenidas en el artículo 17, establecidas a favor del jefe del ejecutivo. En lo anterior podemos ver la enorme concentración de poder, en pocas manos, que se dió en las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

7.B Proyectos Constitucionales de los años 1840 y 1842.

El 2 de marzo de 1836 Texas se declara independiente de México; después de una desastrosa campaña militar contra los texanos, el Presidente de México Antonio López de Santa Anna es hecho prisionero y

(12) Bardo Cedeño, Reynaldo; *El Congreso en la Primera República Centralista*. 1a. Edición. El Colegio de México-I.T.A.M., México, 1993, pág. 216.

el 14 de mayo de 1836 firma los Tratados de Velasco, comprometiendo se a no volver a tomar las armas contra los texanos. En diciembre de 1836, España reconoce la Independencia de México. En marzo de 1838 Francia envía un ultimátum a nuestro país exigiendo una indemnización, por unos presuntos daños que se les habían causado a algunos de sus nacionales, por lo que pedía 600,000 pesos para los franceses "damnificados". El gobierno mexicano se negó a tratar con el representante francés, el barón Daffaudis, por lo que el comandante de la fuerza militar del gobierno francés en México, el almirante Bazoche, ordenó un bloqueo a todos los puertos del Golfo. En octubre de 1838 arriba como ministro plenipotenciario del gobierno francés el contraalmirante Carlos Baudin, e inicia negociaciones con los representantes mexicanos. Ante la ambición de los franceses y después de la rendición de la fortaleza de San Juan de Ulúa y de la ciudad de Veracruz; el gobierno mexicano declaró la guerra a Francia el 30 de noviembre de 1838, esta guerra es conocida como "La Guerra de los Pasteles", las hostilidades siguieron su curso hasta el 9 de marzo de 1839, fecha en la que se firmó el Tratado de Paz con Francia.

En esta etapa de nuestra historia patria se dan diversos pronunciamientos en contra del centralismo. Destacan los de Valentín Gómez Farias y el de Paredes Arrillaga; también en esa época, en septiembre de 1841, se redacta el Plan de Tacubaya, en el que se desconoce a los poderes Legislativo y Ejecutivo, se pide la elección de un Presidente provisional y que se convoque a un nuevo Congreso.

Es en este marco referencial en el que surgen a la vida jurídica los proyectos constitucionales de 1840 y 1842. En virtud de que

no tuvieron vigencia legal y su interés es puramente académico, solo los estudiaremos en lo que sea relevante para nuestro trabajo.

Del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado el 30 de junio de 1840 destacan los artículos 92 y 94 que se referían a las prerrogativas y atribuciones del Presidente.

El artículo 92 se divide en seis fracciones y lleva por título: "Son prerrogativas del Presidente de la República." La fracción I le permite al ejecutivo realizar iniciativas de ley o decretos en las diferentes materias. La fracción II impone al Congreso la obligación de no dejar de considerar las iniciativas del Ejecutivo. La fracción III consigna la facultad del Presidente para nombrar y remover a los secretarios de despacho. La fracción IV lo faculta para "elegir y enviar" oradores a las Cámaras que apoyen la opinión del gobierno. La fracción V lo exime de ser procesado criminalmente durante el ejercicio de su encargo y un año después, por delitos cometidos antes o durante su periodo presidencial, si no es previo el requisito de procedencia de que el Congreso declare que ha lugar para la formación de la causa. La fracción VI, por su parte, también establece la exención para el ejecutivo de ser juzgado criminalmente, en este caso se limita a los delitos oficiales que cometa "siempre que intervenga la firma de uno de sus ministros," se exceptúa de este beneficio los casos de traición a la independencia o a la forma de gobierno, cuando se trastorne el orden público, actos tendientes a evitar las elecciones, actos que tiendan a evitar que los diputados o senadores se presenten a servir a sus destinos o por impedir a las cámaras el ejercicio de sus atribuciones.

El artículo 94 se divide en veintitrés fracciones y lleva por título: "Toca al presidente de la República." Las fracciones I, II y III se refieren a la intervención del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo; destaca el contenido de la fracción tercera en la que peligrosamente se permite al ejecutivo hacer observaciones a las leyes, facultad que ya fue comentada cuando analizamos la fracción tercera, del artículo 17 de la Constitución de 1836, con la que coincide. La fracción IV le permite solicitar la prórroga de las sesiones ordinarias y pedir a la diputación permanente la convocatoria a sesiones extraordinarias. Las facultades de nombramiento y remoción se regulan en las fracciones V, VI y VIII; y son demasiado amplias. Al estudiar la fracción vigésimo tercera del artículo 17 de la Constitución de 1836, en la que hicimos mención de la prerrogativa a favor del ejecutivo para suspender a los empleados públicos y privarlos de sus emolumentos hasta por tres meses; en el caso del proyecto en estudio la fracción VIII es la correlativa a la fracción mencionada de la Constitución de 1836, coinciden plenamente, con la salvedad de que en el proyecto se incrementa arbitrariamente el lapso de privación hasta por un año. En relación con las anteriores, la fracción IX autoriza al presidente a conceder licencias y pensiones. Las fracciones VII y X consignan facultades del ejecutivo relacionadas con la administración de justicia; la primera le autoriza para confirmar los nombramientos del personal judicial y del hacendario, la segunda le permite cuidar de la pronta y cumplida administración de justicia. La fracción XI autoriza al jefe del ejecutivo para imponer multas en casos y hasta por la cantidad que determinen las leyes. Las fracciones XII y XIII le conceden facultades en materia económica como son las de cuidar la fabricación de papel moneda y contraer deud

das sobre el crédito nacional con la autorización del Congreso. Las facultades en materia de relaciones internacionales se reglamentan en las fracciones XIV y XV se autoriza al presidente para recibir a los ministros y enviados extranjeros y para dirigir las negociaciones diplomáticas. En las fracciones XVI, XVII y XVIII se establecen relaciones en materia religiosa entre los poderes públicos con la Iglesia Católica. Las fracciones XIX y XX establecen las funciones del ejecutivo relacionadas con la seguridad interior y exterior de la nación; como son las de declarar la guerra con el consentimiento del Congreso y otorgar las llamadas patentes de corso, también se le permite disponer de las fuerzas de mar y tierra previa autorización del Congreso, debiendo separarse de su cargo, para quedar sujeto al gobierno como general. En las fracciones XXI, XXII y XXIII están consignadas facultades en materia de migración e inmigración.

Como este proyecto de reforma a las leyes constitucionales no llegó a tener vigencia positiva en nuestro país no lo comentaremos, además, existe una coincidencia -casi una copia- con las fracciones correlativas de los artículos relacionados con el tema de la Constitución de 1836. Por lo que, *mutatis mutandis*, valgan para este proyecto los comentarios vertidos para la referida constitución.

Paralelamente al Proyecto de Reformas a las leyes Constitucionales de 1836, surge el Voto Particular del Diputado José Fernando Ramírez. Este documento es importante para nuestro estudio jurídico, por que plasma el sentir de un miembro de la legislatura de la época con relación a la reforma proyectada.

Este Voto Particular es de fecha del 30 de junio de 1840. En el vigésimotercer párrafo se lee: "Obsequiando este principio de la división de poderes, creo que son incompatibles con él ciertas facultades que la comisión concede al ejecutivo...Me acuerdo cuando se formaron las actuales leyes constitucionales, parecía que no se tenía presente otro fin principal que poner trabas al ejecutivo; hoy parece que no se trata de otra cosa que de ampliar sus facultades aún más allá de los límites que permiten los principios de la forma adoptada..." Más adelante en el vigésimoquinto párrafo afirma el mencionado legislador: "En efecto, estas atribuciones pueden reducir a la nulidad al poder judicial. Dando toda la extensión de que susceptible la palabra cuidar, puede convertirse el ejecutivo de hecho en un Tribunal superior, aún a los supremos del ramo, y más hallándose revestido de la facultad de suspender a los jueces y magistrados..." (13) Las elocuentes palabras del diputado Ramírez no dejan dudas sobre la naturaleza autoritaria de la reforma proyectada, por lo que huelga todo comentario.

Existen dos Proyectos Constitucionales de 1842. El primero fechado el 25 de agosto de 1842 y el segundo de fecha del 2 de noviembre de ese año; a esto hay que agregar el Voto Particular de la minoría de la comisión constituyente de 1842 de fecha del 26 de agosto del referido año.

Del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 25 de agosto de 1842, son importantes para el estudio

(13) *Derechos del Pueblo de México; México a través de sus Constituciones*, Tomo IX; Cámara de Diputados LII Legislatura, México 1985, apostilla 12.

de las facultades del ejecutivo los artículos del 94 al 97 y el 172.

El artículo 94 establece como obligación del presidente, la guardar y hacer guardar por toda clase de personas y sin distinción alguna, la Constitución y las leyes; en este artículo es de destacarse que se sujeta claramente al Poder Ejecutivo al imperio de la ley, al obligarlo a "guardar" la constitución y las leyes.

El artículo 95 se divide en veinte fracciones y lleva por título el de: "Corresponde al presidente de la República:" La fracción I se refiere a la publicación y circulación de las leyes y decretos.

La facultad reglamentaria esta comprendida en la fracción II. La fracción III le permite convocar al Senado a sesiones extraordinarias. Las fracciones IV, V, VI y VII se relacionan entre si y se refieren a las facultades de nombramiento, remoción, suspensión y al otorgamiento de jubilaciones, retiros, licencias y pensiones. La fracción VIII lo faculta para cuidar de que se administre pronta justicia por los tribunales, autorizándolo, para ese efecto a dirigirlas excitativas; lo anterior rompe con el principio de división de poderes y lo complica el hecho de que, cuando las excitativas no fuesen eficaces, el ejecutivo puede pedir a los tribunales informes justificados, mismos que se limitan al hecho de reconocer si hubo negligencia en la observación de los términos legales y culpabilidad en el lapso de ellos. La fracción IX le autoriza al ejecutivo a imponer multas "a los que desobedecieran sus ordenes o le faltaren al respeto debido..." para estos casos debe estarse a lo que dispongan las leyes. Las fracciones X y XI establecen a favor

del presidente facultades en materia económica, como son: cuidar de la fabricación de la moneda y de la recaudación e inversión de las rentas. Las facultades en materia de relaciones exteriores están comprendidas en las fracciones XII y XIII, a saber: dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua y neutralidad armada, para estas conductas el ejecutivo requería de la aprobación del Senado; también se le autoriza a recibir a los ministros y demás enviados extranjeros. Las relaciones de carácter religioso entre los poderes públicos y la Santa Sede se regulan en las fracciones XIV y XV. Las facultades en materia de seguridad interior y exterior de la nación, se norman en las fracciones XVI y XVII, esto es: declarar la guerra, conceder el corso y disponer de la fuerza armada de mar y tierra. La fracción XVIII le permite conceder cartas de naturalización. La fracción XIX lo autoriza a nombrar interventores en las oficinas de hacienda de los Departamentos. La última fracción, la XX, le permite conceder indultos en las causas que no sean jurisdicción de los departamentos.

En el artículo 96 se intenta establecer los límites a la autoridad del presidente de la República, lleva por título "No puede el presidente:" Se divide en siete fracciones, a saber: La fracción I que le prohíbe mandar en persona a las fuerzas de mar y tierra sin el permiso del Congreso otorgado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros; y en este caso, debe cesar de sus funciones como presidente y sólo será reputado como general en jefe. La fracción II le impide dejar el territorio nacional sin permiso del Congreso, durante su encargo, ni un año después de concluido su mandato. La fracción III le prohíbe enajenar, ceder, permutar o hipotecar

car parte alguna del territorio nacional o cosa que le pertenezca. La fracción IV establece que el presidente no puede ejercer ninguna de las atribuciones o facultades reservadas al Congreso, Poder Judicial o autoridades de los Departamentos. La fracción V es un antecedente del llamado "refrendo ministerial", ya que exige que el ejecutivo ejerza sus atribuciones con la autorización del secretario de despacho del ramo respectivo. La fracción VI le prohíbe hacer observaciones a las "relaciones" del Congreso y a las declaraciones de la Cámara de Diputados en los casos que en dicha fracción se regulan.

El artículo 97 se titula "Son prerrogativas del presidente". Se divide en dos fracciones, la fracción segunda se subdivide en dos párrafos y tres apartados. La fracción I evita que el presidente sea juzgado civil o criminalmente durante el ejercicio de su mandato, ni después de concluido un año, a excepción de que el órgano-enjuiciante sea la Suprema Corte de Justicia. La fracción II impide que el presidente de la República sea procesado penalmente por delitos oficiales cuando el hecho por el que se le acuse haya sido autorizado por la firma de uno de sus ministros. Esta garantía no es absoluta, ya que en el segundo párrafo se establecen los casos de excepción a la misma, que son: 1º cuando se infrinja el artículo 96, 2º en los casos de traición contra la independencia, forma de gobierno y de cohecho y de soborno y 3º en el caso de actos encaminados a impedir las elecciones de presidente, diputados y senadores, a que éstos se presenten a servir a sus destinos y de aquellos actos que tiendan a impedir a las Cámaras el uso de sus facultades o coartar la libertad de sus deliberaciones.

El artículo 172 prevee un caso de excepción: la disolución del poder legislativo. Aquí se faculta al presidente a restablecer el orden constitucional y se le autoriza a dictar las providencias necesarias para ese efecto; además, se deja la administración interna de los Departamentos a cargo de sus autoridades respectivas con la única obligación de auxiliar al presidente a enfrentar la situación.

Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 2 de noviembre de 1842. De este proyecto importan para nuestro estudio los Artículos del 78 al 81 y el 142.

El artículo 78 corresponde íntegramente al artículo 94 del primer proyecto, por lo que valgan los comentarios vertidos al estudiar dicho precepto. El artículo 79 es similar al artículo 95 del primer proyecto, con la salvedad de que suprime las fracciones VIII, XIV y XIX que contenía el artículo 95; además, con mejor técnica legislativa se acomoda el contenido de las diversas fracciones para clarificarlas. El artículo 80, por su parte, corresponde, aunque bastante disminuido, al artículo 96 del primer proyecto. Se eliminan las fracciones II, III y IV del artículo 96 del primer proyecto y sólo se incorporan, las fracciones I, V y VI. De la fracción primera se deja subsistente la disposición de mandar personalmente a las tropas, se elimina la obligación de quedar sujeto, en caso de mandar tropas, al gobierno como general. La fracción II que corresponde a la quinta del artículo 96 del primer proyecto, se clarifica. Para terminar, la fracción III que tiene su correlativo en la fracción sexta del artículo 96 del primer proyecto, elimina la casuística de su antecedente dejando asentado con mayor claridad su

contenido. El artículo 81 corresponde en su totalidad al artículo 97 del primer proyecto, por lo que nos remitimos a los comentarios vertidos en su oportunidad. El artículo 142 igualmente tiene su correlato en el artículo 172 del primer proyecto, por lo que los comentarios que pudiésemos efectuarle ya fueron vertidos en su oportunidad, haciendo la aclaración que se mejora -en los casos de los artículos 81 y 142 del segundo proyecto- la técnica gramatical y legislativa.

Del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, importan los artículos 58 y 60 en los que se trata lo relacionado con las facultades del ejecutivo, hay que dejar asentado que, en su totalidad, corresponden, mutatis mutandis, a los del primer y segundo proyectos constitucionales de 1842, Únicamente hay que destacar que el artículo 60 relativo a las facultades del presidente; sólo cuenta con diez fracciones, que en lo general, como ya quedo asentado, tienen su correlativo en los dos proyectos constitucionales ya estudiados, y que las diferencias son de redacción y no de contenido.

7. C Bases Orgánicas de 1843.

El plan de Tacubaya contemplaba la reunión de un nuevo constituyente, mismo que elabora, en Junio de 1842, una Constitución de corte liberal que genera protestas y pronunciamientos en varios lugares del país. Antonio López de Santa Anna se retira del gobierno, dejando como Presidente interino a don Nicolás Bravo, éste convoca a un nuevo Congreso Constituyente en Octubre de 1842, llamado Junta

Nacional Legislativa; este Congreso Constituyente elaboró una nueva Constitución llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana de fecha del 14 de junio de 1843. Esta constitución crea la segunda República Centralista, elimina al Supremo Poder Conservador y otorga, si esto es posible, mayores facultades al ejecutivo.

De las Bases Orgánicas de la República Mexicana son importantes para estudio de la presente tesis, los artículos del 85 al 90.

El artículo 85 declara al Presidente jefe de la administración general de la República y le encomienda el orden y la tranquilidad de la nación en su régimen interno y su seguridad (de la nación) en lo externo.

El artículo 86 establece las obligaciones del Presidente; se divide en dos fracciones, a saber: la fracción I que lo obliga a guardar la Constitución y las leyes y, además, que obligue a "toda clase de personas (sic) sin distinción alguna" a guardar la constitución y las leyes. La fracción II lo obliga a prestar el auxilio necesario a los tribunales para la ejecución de las sentencias y providencias judiciales.

El artículo 87 lleva por título: "Corresponde al presidente de la República." Se divide en treinta fracciones. La fracción I se refiere a la facultad de publicar y hacer circular las leyes y decretos. Las fracciones II, III, VI, VII, VIII y IX hacen mención de las facultades de nombramiento, remoción y suspensión, a saber: nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho; nombrar con

aprobación del Senado a los ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República, también la facultad de removerlos libremente; nombrar a los empleados y funcionarios públicos cuyo nombramiento no este "cometido" a otra autoridad, con sujeción a las leyes; expedir los despachos a todo empleado público cuando por ley no deba darlos otra autoridad y suspender de sus empleos y privar hasta de la mitad de sus sueldos por un lapso de tres meses a los empleados que infrijan sus órdenes. Si es necesario formarles causa o si es conveniente suspenderlos por tercera vez, los deberá entregar, con los datos necesarios al juez respectivo; la última fracción le concede el privilegio de dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, todo esto con arreglo a la ley. La fracción IV establece la facultad reglamentaria, obligando al presidente a no alterar ni modificar las leyes. En la fracción V se le autoriza a expedir el decreto para que se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias "designándose los únicos asuntos de que deberá ocuparse". Esta facultad contraviene el espíritu democrático al impedir que el Congreso, en ejercicio de su soberanía, se ocupe de otros asuntos que pudieran ser de interés. Las fracciones IX y X le conceden las facultades con relación a la administración de justicia que consisten en cuidar que los jueces y tribunales administren pronta justicia, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados "sobre los puntos que estime convenientes", lo que, a la vez de que es una intromisión en los asuntos del Poder Judicial, deja abierta la puerta a la arbitrariedad y al ejercicio discrecional de esta facultad; la otra fracción le permite visitar los locales en que se asienten los tribunales y los juzgados, cuando tenga noticia que obran con morosidad o que se cometen desórdenes perjudiciales a la

administración de justicia, además lo autoriza para hacer que se de preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público y a pedir informes sobre su estado cuando lo crea conveniente. Todas estas facultades, lo refrendamos, implican una abierta intromisión del Poder Ejecutivo en los asuntos del Poder Judicial, pulverizan la independencia de un poder y colocan al ejecutivo en la ilegalidad al permitirle violar el secreto del proceso o presionar a favor de las causas en las que tenga interés, con estos poderes se vulnera la seguridad jurídica y la garantía del debido proceso. La fracción XI permite al presidente imponer multas que no pasen de quinientos pesos a los que desobedezcan sus órdenes o le falten al respeto debido. Las fracciones XIII, XIV y XV establecen a favor del ejecutivo facultades en materia económica, como son: cuidar de la "exactitud legal" en la fabricación de la moneda, cuidar de la recaudación, inversión y distribución de las rentas generales y "formar" los aranceles de comercio sujetándose a las bases que establezca el Congreso. Las fracciones XVI, XVII y XVIII permiten al titular del ejecutivo dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada y demás convenios con naciones extranjeras previa aprobación del congreso, en todos los casos, antes de su ratificación; admitir ministros y otros enviados y a los agentes extranjeros; también le faculta para celebrar concordatos con el Vaticano previa la aprobación del Congreso. La fracción XIX autoriza al presidente para conceder el pase a los decretos conciliares, bulas, breves y rescriptos pontificios o a reg tenerlos; si versan sobre negocios particulares deberá oír al Consejo, cuando se refieran a cuestiones contenciosas deberá escuchar a la Suprema Corte. La fracción XX establece un sistema de veto sui

généris, puesto que permite al titular del ejecutivo hacer observaciones a los proyectos aprobados por las Cámaras, con audiencia del Consejo, suspendiendo su publicación, para lo que cuenta con un término de treinta días. Si el Congreso reproduce el proyecto aprobado, el gobierno (léase el ejecutivo) puede suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el próximo período de sesiones para que las Cámaras puedan ocuparse del asunto. Si el proyecto de ley aprobado es reproducido por dos tercios en ambas Cámaras, el gobierno lo publicará, esta es una excepción a el peculiar derecho de veto que relacionamos. Si los treinta días concluyen estando ya cerradas las sesiones del Congreso, el gobierno se dirigirá a la diputación permanente con las observaciones, o el aviso que deba dar; si concluyen los treinta días sin hacer nada de lo que prescribe esta fracción prescribirá la acción del ejecutivo, y se considerará sancionada la ley o decreto y se publicará sin demora. Las fracciones XXI y XXII complementan al artículo 85 en el que se establece que esta a cargo del ejecutivo el orden y tranquilidad de la nación. La fracción vigésimo primera lo faculta para declarar la guerra en nombre de la nación y para conceder patentes de corso; la fracción vigésimo segunda lo autoriza a disponer de las fuerzas armadas de mar y tierra. Las fracciones XXIII y XXIV le conceden atribuciones en materia de migración, como son: conceder cartas de naturalización y para expulsar a los extranjeros perniciosos no naturalizados. Llama poderosamente la atención la facultad consignada en la fracción XXV y que consiste en admitir las renuncias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, de los miembros del Consejo y de los gobernadores de los Departamentos. Con lo que, estos órganos creados por las Constituciones centralistas, empiezan a perder poder.

La fracción XXVI faculta al jefe del ejecutivo a conceder indultos particulares de la pena capital. En la fracción XXVII se autoriza al presidente para conceder privilegios exclusivos a los inventores, introductores o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la nación de conformidad a las leyes. La fracción XXVIII permite al jefe del ejecutivo dar dispensas de edad y de "curso literario" en los términos y circunstancias que prescriban las leyes. La fracción XXIX faculta al presidente para nombrar oradores del seno del Consejo para que concurren a las cámaras, cuando lo estime conveniente, para manifestar y defender las opiniones del gobierno. Para finalizar este apartado la fracción XXX, refrendando el carácter tiránico de las Bases Orgánicas, lo autoriza para aumentar o disminuir las fuerza de policía de los departamentos, según lo exijan las necesidades de la institución; extraña facultad que se explica por la vigencia del régimen centralista, en el que el presidente de la República era el único con poder real.

El artículo 88 establece los demás casos, aparte de los consignados en las Bases, en los que el presidente estará obligado a oír la opinión del Consejo en los negocios a que se refieren las fracciones cuarta, quinta y décima octava del artículo 87.

El artículo 89 se divide en cinco fracciones y se titula "No puede el presidente de la República", y establece las limitaciones a este órgano del poder. En la fracción I se prohíbe al ejecutivo mandar en persona las fuerzas de mar o tierra sin permiso previo del Congreso; establece, además, que mientras mande tropas cesará en el ejercicio de sus funciones y solo se le reputará como general

en jefe. En la fracción II se le impide salir del territorio la República durante su encargo y un año después de concluido su mandato sin el permiso del Congreso. Intimamente relacionada con la fracción anterior, la fracción III le impide separarse más de seis leguas (14) del lugar de residencia de los Supremos Poderes, sin el permiso del cuerpo legislativo. La fracción IV le impide enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio nacional. En la fracción V se prohíbe al titular del ejecutivo ejercer sus atribuciones sin la autorización del secretario del despacho del ramo respectivo; prohibición que se relaciona con el actual refrendo-ministerial de nuestro artículo 92 constitucional (15).

El artículo 90 se titula "Son prerrogativas del presidente," y establece que el jefe del ejecutivo no podrá ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por los delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en las Bases. Tampoco podrá ser acusado hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones, en el caso de delitos comunes.

Sin prejuzgar el contenido global de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, los artículos del 85 al 90 de ésta, a pesar del acierto jurídico de distinguir entre obligaciones, facultades y prerrogativas del presidente de la República, no eliminan el aberrante fenómeno de la concentración de poder, es más, de la

(14) La legua es una medida itineraria que equivale a 5,572 metros.

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

simple lectura del artículo 87 del citado ordenamiento se puede inferir que en las Bases Orgánicas se da un enorme poder a favor del titular del ejecutivo, y en detrimento de otros poderes; como muestra debemos recordar ese peculiar derecho a veto y las diversas facultades en las que se permite la intrusión del presidente en los asuntos del Poder Judicial. También en este documento fundamental se da un desplazamiento del poder de órganos colegiados hacia el Poder Ejecutivo.

B) Acta de Reformas de 1847.

La tiranía y el desorden en el gobierno provocaron un enorme descontento en la población. La Junta Departamental de Guadalajara exigió a Santa Anna que rindiera cuentas de las "facultades extraordinarias" que se le otorgaron según las Bases de Tacubaya. La protesta es secundada por el general Mariano Paredes Arrillaga en noviembre de 1844, lo que provoca una serie de pronunciamientos. Antonio López de Santa Anna intenta sofocar estas rebeliones y expide un decreto suspendiendo las atribuciones de las Cámaras y transformándose en dictador en diciembre de 1844, decreto que provoca gran molestia y hace que las autoridades políticas de México desconozcan al ejecutivo. Las Cámaras se reúnen en San Francisco y restablecen el orden Constitucional; se nombra Presidente de la República a don Joaquín Herrera. Mientras tanto, Antonio López de Santa Anna intenta tomar Puebla y no tiene éxito, derrotado huye a Veracruz; es aprehendido cerca de Xico y encarcelado en el penal de Perote, Veracruz. En junio de 1845 sale desterrado rumbo a la Habana, Cuba.

En esa época se recrudecen las dificultades entre México y Estados Unidos por la cuestión texana; el Presidente Herrera era partidario de una solución pacífica, pero ante los preparativos de guerra Norteamericanos con gran esfuerzo logra reunir 6,000 hombres para la campaña misma que pone a las ordenes del general Paredes Arrillaga.

El general Arrillaga, en lugar de cumplir con su deber, usa a los soldados que el gobierno puso a su disposición para levantarse en armas en contra de Herrera. La rebelión de Paredes Arrillaga es secundada por el Ejército. Se modifica el Plan de San Luis y los jefes militares nombran Presidente Interino de la República a Paredes Arrillaga. Inmediatamente se dan una serie de levantamientos armados en contra de Paredes Arrillaga, entre los que destaca el de Guadalajara iniciado por don Valentín Gómez Farias y los federalistas, solicitando el regreso de Santa Anna para enfrentar la invasión extranjera. El mes de mayo de 1846 el gobierno de Estados Unidos le declara la guerra a México, el mes de junio de ese mismo año también se hace la declaración de guerra por el lado mexicano en contra de los Estados Unidos.

El 28 de julio de 1846 Paredes Arrillaga intenta combatir a los sublevados, pero la guarnición de la capital se pronuncia a favor del Plan de Jalisco propuesto por Gómez Farias y los federalistas; al triunfo de la revuelta el general Mariano Salas se hace cargo de la Presidencia. Salas convoca a un Congreso que decreta el restablecimiento de la Constitución de 1824 y, también, ese mismo Congreso designa Presidente a López de Santa Ana y Vicepresidente a Valentín Gómez Farias en diciembre de 1846, poniendo fin al régimen centralista.

ta en nuestro país.

Antonio López de Santa Anna deja al frente del gobierno a Valentín Gómez Farias y sale a enfrentar a los Norteamericanos. Después de varias batallas como la de la Angostura, la rebelión de "Los Polkos" (Batallones Cívicos), la capitulación de Veracruz, la de Cerro Gordo, la de Padierna, la defensa de Churubusco y la de Molino del Rey, el 14 de septiembre de 1847 los invasores se adueñan de la capital de la República. El 2 de febrero de 1848 se firma el Tratado de Paz, Amistad y Límites, mejor conocido como "Tratado Guadalupe Hidalgo" entre México y Estados Unidos. En este tratado México cede a sus vecinos del norte de Texas hasta el Río Bravo, Nuevo México y Alta California, territorios con una superficie de casi dos millones de kilómetros cuadrados. Por su parte Estados Unidos se comprometió a pagar 15'000,000.00 como indemnización y a proteger a nuestro país de las "incursiones de los bárbaros".

Es en este marco histórico en el que se da el Acta de Reformas del mes de mayo de 1847, que restaura en nuestro país a la Constitución de 1824 suprimiendo, únicamente, la vicepresidencia y decretando que las faltas temporales del presidente se cubren por los mecanismos previstos en la propia Constitución de 1824, tal y como lo previene el artículo 15 del Acta de Reformas.

Por lo que remitimos al inciso (5) del presente capítulo en el que estudiamos los artículos 110 y 112 de la Constitución de 1824 en los que se regulan las atribuciones del ejecutivo. Lo anterior para evitar repeticiones innecesarias ya que por mandato del Acta de Re-

formas de 1847, la Constitución de 1824 recupera su vigencia con las salvedades ya relacionadas.

9) Plan de Ayutla y Estatuto Orgánico Provisional de 1856.

Después de que se firma la paz con los Estados Unidos el Presidente provisional, don Manuel de la Peña, abandona la presidencia; el Congreso elige nuevamente al general José Joaquín Herrera. El 12 de junio de 1848 los Norteamericanos abandonan México.

En 1851 se celebran elecciones para presidente en las que resulta vencedor el general Mariano Arista. Su primera tarea es reorganizar al Ejército, lo que provoca pronunciamientos en su contra y el llamado Plan del Hospicio de octubre de 1852. Mariano Arista pide al Congreso facultades extraordinarias para enfrentar a los sublevados; como no se las otorgan renuncia a la presidencia. El Congreso nombra Presidente de la República a don Juan B. Ceballos quien manda disolver a las Cámaras del Congreso, actitud que hace que algunos diputados y senadores lo desconozcan como presidente. Los rebeldes de Guadalajara y México se unen y convienen en proclamar la dictadura de Antonio López de Santa Anna. Triunfa la revuelta y se realizan elecciones de conformidad al Plan del Hospicio en las que es declarado Presidente López de Santa Anna, quien se encontraba exiliado en Turbaco, Colombia, hasta donde se le va a llamar.

En abril de 1853 Antonio López de Santa Anna vuelve al poder y se ve comprometido con el programa del partido conservador, inicia una serie de medidas represivas y persecutorias de carácter dictatorial; eleva los impuestos llegando al extremo de cobrar por puertas-

y ventanas, convierte de nueva cuenta a los Estados en Departamentos y disminuye el número de ayuntamientos. Por decreto del 6 de diciembre de 1853 se le considera dictador perpetuo, se le concede el tratamiento de "Alteza Serenísima" y el título de Capitán General. El 13 de diciembre de 1853 vende el territorio de La Mesilla a Estados Unidos. Por lo anterior, en el sur don Juan Alvarez decide levantarse en armas en contra de la dictadura santanista, y por iniciativa suya, el coronel Florencio Villarreal proclama en Ayutla, Guerrero, un Plan Revolucionario el 1° de marzo de 1854. Antonio López de Santa Anna intenta combatir a los sublevados, pero fracasa. El 9 de agosto de 1855 Santa Anna abandona la capital y se dirige a Veracruz para embarcarse rumbo a la Habana, Cuba; dejando el poder en manos de un triunvirato integrado por Ignacio Pavón, Mariano Salas y Martín Carrera. El 14 de agosto de 1855 por iniciativa de los militares se nombra Presidente Interino al general Martín Carrera, lo anterior tiene como consecuencia que los generales Manuel Doblado y Antonio Haro, después de una plática con Ignacio Comonfort, se adhieran a el Plan de Ayutla, en este plan se: "Desconoció a Santa Anna y dispuso que el presidente interino convocara a un Congreso extraordinario que se ocupara de 'constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular' y de revisar los actos del gobierno provisoria." (16) Al triunfo de la Revolución de Ayutla, se elige como Presidente interino a don Juan Alvarez, quién inicia una serie de reformas legales, entre las que se incluye la "Ley Juárez" que suprimía los fueros eclesiástico y militar. Esta ley y otras reformas liberales originan protestas y movimientos armados en contra del gobierno, como el del general Manuel Doblado, que provoca la renuncia de Juan-

(16) De la Torre Villar, Ernesto, et al; Opus Cit., pág. 178.

Alvarez a la presidencia el 18 de diciembre de 1855.

Del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, Gro., el 11 de marzo de 1854, importa para el estudio de las facultades y obligaciones del presidente de la República el punto 3° que estatua: "El presidente interino sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedará desde luego investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia de la nación y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso."

Los términos tan generales en que se encuentra redactado el punto 3° del Plan de Ayutla, impide hacer un análisis pormenorizado del mismo. Esa generalidad tiene su explicación en el hecho de que el país estaba convulsionado por una guerra civil y de que se trataba de un plan revolucionario; a pesar de que no elimina el fenómeno de concentración del poder, el Plan de Ayutla tiene el acierto de constreñir al presidente a respetar las garantías individuales.

En sustitución de Juan Alvarez se designa como Presidente al general Ignacio Comonfort, quién, a pesar de su carácter moderado, enfrenta varios levantamientos armados; como el de los indios de la Sierra de Zacapoaxtla, Puebla, que son derrotados en marzo de 1856. Como el clero había financiado a los rebeldes, Comonfort ordena el embargo de los bienes del obispado de Puebla y expulsa al Obispo Labastida. Presionado por los liberales Comonfort dicta diversas medidas y leyes reformistas; convoca a un Congreso Constituyente el 18

de febrero de 1856; suprime la coacción civil para cumplir con los votos monásticos, el 26 de abril de 1856; promulga la ley que extingue a la Compañía de Jesús el 5 de junio de 1856; promulga la ley Lerdo para desamortizar los bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas, el 25 de junio de 1856. Además, se expidió el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana que debía regir al país mientras el Congreso concluía la Constitución definitiva.

En lo que se refiere al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, hay que tomar en consideración los artículos del 80 al 84 que son lo que tienen interés para presente tesis.

El artículo 80 es idéntico al artículo 85 de las Bases Orgánicas de 1843, ya comentado, con la diferencia de que se agrega como nueva encomienda para el Presidente de la República cuidar "el fiel cumplimiento de las leyes."

El artículo 81 permite que el jefe del ejecutivo ejerza "todas las facultades que por este estatuto no se señalan expresamente (reservadas) a los gobiernos de los estados y territorios..." según el artículo 30 del Plan de Ayutla.

Por su parte, el artículo 82 faculta al presidente de la República para actuar discrecionalmente en los siguientes casos: a juicio del Consejo de Ministros; para defender la independencia; para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública,

pero le impide, a su vez, para cualquier caso, imponer la pena de muerte o las prohibidas por el artículo 55 del Estatuto Orgánico. Este precepto abre diversas interrogantes; ¿cómo se garantizan los derechos de los ciudadanos? ¿se puede abrir la puerta a la arbitrariedad del Consejo de Ministros? ¿no es esta facultad bastante amplia y deficientemente reglamentada?

El artículo 83 establece las obligaciones del titular del ejecutivo, se divide en dos párrafos y lleva por título "Son obligaciones del presidente:" cumplir y hacer cumplir el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco. La segunda obligación es hacer que se administre cumplidamente la justicia, procurando que a los tribunales se les den los auxilios necesarios para la ejecución de las sentencias y providencias judiciales.

El artículo 84 Pretende limitar el poder presidencial, se divide en tres fracciones cuyo contenido es: En la fracción I se le prohíbe enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio de la nación; disposición importante tomando en consideración la experiencia de Antonio López de Santa Anna, quién vendió el territorio de La Mesilla a los Estados Unidos. La fracción II le impide ejercer sus atribuciones sin la autorización del secretario de despacho del ramo respectivo. Por último, la fracción III le prohíbe suspender o restringir las garantías individuales con la excepción hecha de los establecidos en el artículo 82.

De todos lo documentos constitucionales hasta ahora estudiados, es en el Estatuto Orgánico Provisional de 1856 en el que aparentemen

te se consignan menos facultades en favor del presidente de la República: hacer cumplir el Plan de Ayutla y otorgar los auxilios necesarios al Poder Judicial; sin embargo, el artículo 82 del citado ordenamiento deja abierta la posibilidad a una actuación discrecional del Poder Ejecutivo; además, su aparente ventaja, no darle demasiadas atribuciones al jefe del ejecutivo, es también su mayor desacierto; puesto que, jurídicamente es mejor fijar taxativamente las atribuciones de cualquier órgano de poder. Por fortuna los gobiernos liberales, semilleros de patriotas, no hicieron mal uso de esta falla en la legislación comentada.

10) Constitución de 1857.

Después de la labor legislativa del gobierno de Ignacio Comonfort, el clero se opone al contenido de la misma y promueve conspiraciones en contra de su gobierno; al grito de "religión y fueros" surgen diversos pronunciamientos que son sofocados. A principios del gobierno de Comonfort se había convocado a un Congreso Constituyente, que se reunió en la ciudad de México el 18 de febrero de 1856; en dicho Congreso destacan nombres de ilustres próceres mexicanos como don Francisco Zarco, Ignacio Ramírez (El Nigromante), Melchor Ocampo, Valentín Gómez Farías, Santos Degollado y muchos otros. Luego de largas deliberaciones y encendidos debates, el 5 de febrero de 1857 el Congreso aprobó la nueva Carta Magna. En este documento fundamental se organiza al país en forma de república representativa, democrática y federal; integrada por veintitrés Estados libres y soberanos en lo interior pero unidos en una federación. De corte liberal, individualista y ampliamente democrática, la nueva constitución esta

bleció las bases normativas del Estado Mexicano de esa época; reconoce las garantías individuales, divide al poder público en Legislativo que ejerce la Cámara de Diputados, elimina a la Cámara de Senadores; Ejecutivo depositado en el presidente de la República; y Judicial encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se establece que es el presidente de la Suprema Corte quién suplirá las faltas temporales del presidente de la nación. No coincidimos con los críticos de este documento fundamental, ya que consideramos que a pesar de sus desaciertos, ninguna obra humana es perfecta, la Constitución de 1857 representó un avance sustancial para la vida democrática en nuestro país.

No podemos dejar de mencionar que durante este período se da un Proyecto de Constitución fechado el 16 de junio de 1856; el contenido de este proyecto coincide casi íntegramente con el contenido del artículo 85 de la Constitución de 1857, que en el proyecto lleva el número 86, por lo que valgan los comentarios que se hagan a la Constitución de 1857 para el proyecto de 1856.

Constitución Política de la República Mexicana sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857. De este documento constitucional destaca para el estudio de las facultades y obligaciones del presidente el artículo 85.

El artículo 85 se divide en quince párrafos y lleva por título: "Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:" La fracción I obliga al jefe del ejecutivo a promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso, y lo faculta para proveer en la es

fera administrativa a la exacta observancia de la ley; fracción en la que se integra la intervención del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo y la llamada facultad reglamentaria. Las fracciones II, III, IV y V establecen las facultades de nombramiento y, en el caso de la fracción II, también se establece la facultad de remoción. La fracción segunda le permite nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, igualmente en esta fracción se le autoriza para remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda; además, lo faculta para nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento y remoción no estén determinados en la Constitución y las leyes. Esta última facultad como veremos al estudiar el artículo 89 constitucional vigente, es uno de los pilares del poder omnimodo del ejecutivo. La fracción segunda le atribuye la prerrogativa, al presidente, de nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con la aprobación del Congreso y, en sus recesos, con la aprobación de la diputación permanente. En las fracciones II y III se hace mención a los agentes diplomáticos, la primera en lo que hace a la remoción y la segunda en lo relativo al nombramiento; esta extraña forma de ordenar lo relacionado con los agentes diplomáticos puede explicarse integrando estas fracciones con la que autoriza al presidente para dirigir la política internacional, ya que, en ese contexto, se debe dar al ejecutivo algo de libertad para remover a esta clase de diplomáticos. La fracción cuarta le permite al jefe del ejecutivo nombrar con la aprobación del Congreso, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada nacionales; se agrega en esta fracción el nombramiento de los empleados superiores de hacienda. La fracción quinta, le permite al presidente de la República nombrar a los demás oficiales del Ejér.

cito y Armada nacionales con arreglo a las leyes. Las fracciones VI, VII, VIII y IX regulan las facultades relacionadas con la seguridad interior y exterior de la nación. La fracción sexta se refiere a la autorización conferida al titular del ejecutivo, para disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior del país. La fracción séptima permite al jefe del ejecutivo disponer de la guardia nacional, con los mismos fines que en la fracción anterior para el Ejército y Armada nacionales, limitado a lo que establece la fracción vigésima del artículo 72. La fracción octava autoriza al presidente a que, previa ley del Congreso de la Unión, declare la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos. La fracción novena autoriza al ejecutivo a conceder patentes de corso, actividad que debe sujetarse a las bases que expida el Congreso de la Unión. Las fracciones X y XI regulan lo que la doctrina considera como la actividad más noble y característica del jefe de gobierno: dirigir la política exterior de la República. Para lo cual puede tener la dirección de las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras previa la ratificación del Congreso; además, se le autoriza a recibir a los ministros y otros enviados de potencias extranjeras. La fracción XII autoriza al presidente a convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente. La fracción XIII obliga al titular del ejecutivo federal a facilitar los auxilios que requiera el Poder Judicial para el ejercicio expedito de sus funciones. Esta fracción elimina la aberrante mediatización que otros documentos constitucionales mexicanos establecían en contra del Poder Judicial, ya que suprime la facultad que hacía del Poder Ejecutivo guardián del Poder Judicial; dicha fracción solo hace mención de la coordina-

ción mínima que debe existir entre las diferentes esferas de la actividad gubernamental. La fracción XIV permite que el presidente habilite toda clase de puertos, establezca aduanas marítimas y fronterizas y determine su ubicación. En esta fracción se permite al ejecutivo intervenir en un importante rubro generador de divisas. La fracción XV, por último, faculta al jefe del ejecutivo para que, de conformidad con las leyes, conceda indultos federales, fijando con claridad la esfera competencial del ejecutivo para el ejercicio de esta facultad, evitando una invasión de la soberanía de los Estados.

El artículo 85 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, tuvo una adición y una reforma.

Al artículo 85 se le adicionó la fracción XVI el 2 de junio de 1882, originalmente sólo contaba con quince fracciones. Con la adición, este artículo quedó como sigue: "las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes: I a XV. Fracción XVI Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo a la ley respectiva, a los inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria." Innovación que tenía la finalidad de estimular la creación y el despegue productivo de nuestro país.

El 4 de junio de 1914 se reformó la fracción II del artículo 85 para quedar así: "Fracción II.- Proponer al senado, después de oír la opinión de los secretarios de despacho, terna para la elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia, y nombrarlos en el caso del artículo 92; 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, cuyos nombramientos o remociones no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes." Desafortunada reforma que se contrapone al espíritu original de la Constitución de 1857 y rompe con el principio de división de poderes, que el constituyente del 57 plasmó en la Carta Magna.

La Constitución de 1857 es una de las que menos facultades establece a favor del Ejecutivo Federal, al grado que ha sido acusada de haber entregado al Poder Ejecutivo en manos del Poder Legislativo, criterio con el que no coincidimos; este documento fundamental tiene como antecedente las más puras tradiciones liberales de nuestro país y aunque muestra algunos desaciertos, en cuanto a algunas atribuciones del presidente, no podemos dejar de señalar que, por lo menos en teoría, sujetaba al titular del ejecutivo al control del Congreso, esto es, la Cámara de Diputados, como representantes del pueblo mexicano; por lo que, por extensión, podemos decir que en la Carta Magna de 1857 se sujetaba al ejecutivo al control ciudadano. Y aun con esta ventaja, no debemos olvidar que durante su vigencia tuvo lugar una de las dictaduras más crueles que se recuerdan en nuestro México: la de Porfirio Díaz.

CAPITULO SEGUNDO

ARTICULO 69 DE LA CONSTITUCION DE 1917 Y REFORMAS

"la Constitución debe basar la organización política del poder, o sea, la formación de la autoridad legítima y agregada a la Constitución..."

Francisco Venegas Trejo.

1. ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Después de la promulgación del documento constitucional de 1857, se desarrollaron importantes acontecimientos en nuestro país. El ciero católico, por instrucciones del Papa Pío IX, rechaza a la nueva constitución. En las elecciones resulta ganador como Presidente de la República, Ignacio Comonfort; destaca la elección de Presidente de la Suprema Corte, que recae en don Benito Juárez. Comonfort descontento con la Constitución de 1857, da un golpe de estado desconociendo a la Carta Magna lo que origina la "Guerra de Reforma" o Guerra de los Tres Años (1858-1860); esto divide a la sociedad en dos bandos: liberales y conservadores. En el marco de la Guerra de Reforma, Leonardo Márquez general conservador, obliga a huir a los liberales de la capital y fusila a los prisioneros que cayeron en su poder, entre ellos a algunos vecinos y practicantes de medicina, en Tacubaya, Distrito Federal en el mes de abril de 1859; estas víctimas pasan a la historia con el nombre de los "Mártires de Tacubaya". Después de varias batallas triunfan los liberales, por lo que el 1º de enero de 1861 las fuerzas liberales bajo el mando del general Jesús González Ortega hacen su entrada triunfal en la ciudad de México. Solo queda en el país un foco guerrillero conservador que, al grito de "religión y fueros", sacrifica a los insignes liberales don Melchor Ocampo, Santos Degollá

ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUATEMALA
SECRETARÍA DE GOBIERNO

do y al general Leandro Valle; hasta que las fuerzas del general Jesús González Ortega los enfrentan y casi los eliminan en agosto de 1861.

Ante la traición de Comonfort, don Benito Juárez se hace cargo de la Presidencia de la República ya que, en su carácter de Presidente de la Suprema Corte, era quién debía suplir las faltas del ejecutivo Federal. En julio de 1861 el presidente Juárez se ve obligado a suspender por dos años el pago de todas las deudas públicas. Los gobiernos de Inglaterra, Francia y España, ante la suspensión de pagos, deciden intervenir en México; las fuerzas españolas, francesas e inglesas arriban a nuestro país y desembarcan en Veracruz. En abril de 1862 ante el apoyo de las tropas francesas a los conservadores mexicanos, se rompe la Triple Alianza y, después de negociar sus reclamaciones con México los contingentes españoles e ingleses regresan a sus respectivos países. Rotas las negociaciones con los franceses, sus tropas avanzan dentro del territorio nacional. El 5 de mayo de 1862 las fuerzas de Ignacio Zaragoza y de los generales Porfirio Díaz, Celestino Negrete, Felipe Berriozabal y Lamadrid, derrotan en Puebla a los invasores. Después de cruentas batallas, las tropas francesas bajo el mando del general Bazaine hacen su entrada en la capital de la República; antes el Presidente Juárez se había marchado al norte con sus ministros.

Una comisión de mexicanos pertenecientes al partido conservador se presenta ante el archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo para ofrecerle el trono de México; éste lo acepta con la condición de que fuera llamado por la mayoría del pueblo mexicano, requisito que cum-

plen los conservadores falseando la votación. En abril de 1864 Maximiliano acepta el trono y nombra ministros y funcionarios de entre los miembros del partido conservador. El mismo día que acepta el trono de nuestro país, Maximiliano firma el "Tratado de Miramar" con Napoleón III. El 12 de junio de 1864 Maximiliano y su esposa Carlota hacen su entrada en la capital; Benito Juárez se refugia en Paso del Norte, hoy Ciudad Juárez. Como terminaba el mandato presidencial de Juárez, el 8 de noviembre de 1865 éste expide un decreto prorrogando el período de sus funciones como presidente. Mientras tanto, Maximiliano se rodea de elementos liberales moderados y se muestra partidario de la reforma. Maximiliano solo se sostiene en el gobierno debido a la fuerza de las armas francesas. En Europa Napoleón III, ante la amenaza de una inminente guerra con Prusia, decide retirar a su Ejército de México. La emperatriz Carlota viaja a Europa para exigir el cumplimiento de los Tratados de Miramar, pero fracasa. Las tropas francesas abandonan el territorio nacional el 11 de marzo de 1867. Los republicanos encabezados por Juárez van derrotando poco a poco a los imperialistas; Maximiliano se fortifica en Querétaro, ciudad a la que le ponen sitio los republicanos. Maximiliano se rinde y es fusilado el 19 de junio de 1867 en el Cerro de las Campanas, con lo que finaliza el Segundo Imperio. El Presidente Benito Juárez ingresa triunfante a la capital el 15 de julio de 1867. Con la finalidad de regularizar al gobierno se expide la convocatoria para la elección de Presidente de la República, miembros del Congreso de la Unión y Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Realizadas las elecciones el Congreso declara a don Benito Juárez Presidente de la República para el período 1867-1871, y como Vicepresidente a don Sebastián Lerdo de Tejada.

Durante este lapso del gobierno juarista se reorganiza al Ejército, se establecen las bases de la enseñanza laica y se reglamenta el juicio de amparo, entre muchas otras cosas.

Antes de que finalizara el periodo de gobierno de Juárez, sus partidarios se pronunciaron por su reelección; entre sus contrincantes se dividían las simpatías a favor de Sebastian Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre junio y septiembre de 1871 hay varias rebeliones en contra de la reelección que son derrotados por el gobierno.

Verificadas las elecciones de 1871 ninguno de los candidatos logró la mayoría absoluta, por lo que el Congreso de la Unión designa Presidente de la República nuevamente a don Benito Juárez para el periodo 1871-1875. Inconforme con la decisión Porfirio Díaz proclama el Plan de la Noria en noviembre de 1871, desconociendo a Juárez; el plan terminaba con una lapidaria frase: "Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y ésta será la última revolución." Los sublevados son derrotados por el gobierno de Juárez.

El 18 de julio de 1872 muere don Benito Juárez; Sebastian Lerdo de Tejada ocupa interinamente la presidencia. Ese mismo año se realizan elecciones en las que triunfa Lerdo de Tejada y se le nombra Presidente para el periodo 1872-1876, durante su gobierno Lerdo de Tejada da sustento constitucional a las Leyes de Reforma, enfrenta una revuelta religiosa y establece la renta interior del timbre. Al terminar su periodo intenta reelegirse, lo que provoca gran descontento en el país.

En marzo de 1876 Porfirio Díaz proclama el Plan de Tuxtepec, en el que se desconoce a Lerdo de Tejada como Presidente, se reconoce a la Constitución de 1857 y a las leyes, y se le considera como jefe del movimiento; este plan había sido previamente reformado en Palo Blanco, Tamaulipas. En este marco se llevan a cabo las elecciones, mismas que se ensombrecen ante la comisión de un fraude para beneficiar a Lerdo de Tejada. En octubre de 1876, el Presidente de la Suprema Corte, José María Iglesias, declara nula la elección de Lerdo y se proclama así mismo Presidente de la República por ministerio de ley. Mientras tanto, los revolucionarios de Tuxtepec obtienen varias victorias, lo que obliga a Lerdo de Tejada a entregar el gobierno al licenciado Protacio Tagle, connotado porfirista, y sale de la capital noviembre de 1876. Esto permite que Porfirio Díaz haga su entrada triunfal en la ciudad de México. En diciembre de 1876 Porfirio Díaz sale a combatir a José María Iglesias, autonombrado Presidente de la República, a quién derrota en enero de 1877.

Después de sus victorias, el general Díaz se encarga provisionalmente del Poder Ejecutivo y se dedica a reorganizar la administración pública, y expide la convocatoria para la elección de los poderes. Verificadas las elecciones, el Congreso declara Presidente Constitucional al general Porfirio Díaz para el lapso de 1877-1880. En este período de gobierno Díaz reorganiza al Ejército, establece un gobierno centralista bajo el disfraz del federalismo y reanuda relaciones con Francia. El 1º de diciembre de 1880 se hace cargo del Ejecutivo el general Manuel González, cuya misión era reafirmar el régimen de la dictadura; durante su mandato se reforma la Constitución de 1857, para retirar al Presidente de la Suprema Corte la facultad-

de suplir al jefe del ejecutivo en sus faltas temporales, prerrogativa que se transfiere al Presidente del Senado o al de la Comisión Permanente en los recesos del Senado.

Al concluir su mandato Manuel González entregó el gobierno a Porfirio Díaz, quién había sido declarado Presidente de la República para el periodo que corría de 1884 a 1888. A partir de éste segundo periodo gubernamental, Porfirio Díaz se reeligió sucesivamente para ocupar la presidencia de 1888 a 1892; de 1896 a 1900; de 1900 a 1904 y de 1904 a 1910 previa reforma a la Constitución para ampliar el periodo presidencial de cuatro a seis años.

La obra del porfirismo no es fácil de analizar. La figura de Porfirio Díaz despierta enconos y pasiones; además que, como toda figura pública, cuenta con defensores y detractores. Díaz gobierna apoyado en el grupo de los llamados "científicos", representantes de la burguesía de nuestro país aliada con el imperialismo norteamericano, además, se apoya en los militares. Durante su mandato la cultura nacional se afrancesa, y es permeada por la filosofía positivista; se crea la Sub-Secretaría de Instrucción Pública dentro del organigrama del Ministerio de Justicia y encarga su dirección a Justo Sierra. En lo económico se protege a los grandes capitales, se otorgan concesiones ferrocarrileras con subvención, el desarrollo del país se finca en el capital extranjero, en materia de hidrocarburos se le da entrada a las compañías extranjeras concediéndoles la exención de impuestos. En lo político, Díaz gobierna como dictador, anula los beneficios de la Reforma, restringe la libertad de expresión, aplica la ley fuga a sus enemigos, su frase "mátalos en caliente" ha pasado a

la historia como una muestra clara del desprecio del porfirismo por la vida humana, protege a los latifundistas y deporta, vende como esclavos o asesina a los indígenas rebeldes. En conclusión, con el porfirismo México vive en el descontento. El pueblo es oprimido y reprimido, se privilegia a un pequeño grupo de adictos al dictador, se despoja a los campesinos de sus tierras y se explota su trabajo, además, se pierden la libertad y los derechos del pueblo mexicano.

En 1908 Porfirio Díaz concede una entrevista a James Creelman, corresponsal viajero de "The Pearson's Magazine". Entrevista que despertó gran efervescencia política y a cuyo amparo se organizan diversos partidos políticos, puesto que se pensaba que Díaz ya no deseaba continuar en el poder. En 1910 el Partido Antireeleccionista postula como su candidato a la presidencia a Francisco I. Madero; ante el arrastre popular de la campaña maderista, Porfirio Díaz ordena su encarcelación. En las elecciones de junio de 1910 se reconoce a Díaz como Presidente y se libera a Madero pero sometiéndolo a estrecha vigilancia. Madero burla la vigilancia y huye a los Estados Unidos; ahí en unión de Aquiles Serdán y de Roque Estrada y Garza, redacta el Plan de San Luis el 6 de octubre de 1910; en ese plan se declaraban nulas las elecciones de 1910 por considerarlas fraudulentas, se invitaba al pueblo a levantarse en armas a partir del 20 de noviembre de 1910, Madero asumía el carácter de Presidente provisional, se establecía el principio de "Sufragio Efectivo. No Reelección" y se marcaban los postulados a realizar al triunfo de la Revolución.

Es así como el 20 de noviembre de 1910 se inicia la Revolución Mexicana. Como el movimiento armado ganaba adeptos, el 25 de mayo de

1911 Porfirio Díaz renuncia a la presidencia y se hace cargo del Poder Ejecutivo León de la Barra. EL 6 de noviembre de 1911 se realizan elecciones en las que resulta triunfador Francisco I. Madero. En lugar de realizar un cambio profundo, Madero decide gobernar apoyado en el aparato conservador porfirista; por esto, y por la negativa de Madero a expedir una Ley Agraria, se levanta en armas en el sur, nuevamente, el general Emiliano Zapata esgrimiendo como bandera ideológica el Plan de Ayala, el 28 de noviembre de 1911. En el norte Pascual Orozco se levanta en armas en contra del régimen maderista en marzo de 1912. En Veracruz Félix Díaz se rebela contra Madero en octubre de 1912; en ese mismo año se establece la "Casa del Obrero Mundial" grupo que es reprimido por Madero. El 9 de febrero de 1913 se sublevan varios regimientos de la capital y Francisco I. Madero designa al general Victoriano Huerta como comandante militar, para que enfrente la situación. El embajador americano Henry Lane Wilson conspiraba contra el gobierno de Madero y conviene con los generales Félix Díaz y Victoriano Huerta la traición a Madero. El 18 de febrero de 1913 Francisco I. Madero y su Vicepresidente José María Pino Suárez son aprehendidos y obligados a renunciar, y se declara Presidente a Pedro Lascurain, quién nombra ministro de Relaciones Exteriores a Victoriano Huerta, para después renunciar a favor del propio Huerta. El 22 de febrero de 1913, por ordenes de Huerta, se asesina a Madero y a Pino Suárez, a este cuartelazo se le conoce como la "Decena Trágica". En Coahuila y Sonora se desconoce a Victoriano Huerta y, hombres de la talla de Venustiano Carranza, Alvaro Obregón, Francisco Villa, Emiliano Zapata, Salvador Alvarado, etc., se aprestan a luchar contra el usurpador. El 26 de marzo de 1913 se proclama el Plan de Guadalupe desconociendo a Huerta, a los Poderes Legislativo y Ju-

dicial y a los gobernadores que apoyaron a Huerta, se organiza el Ejército Constitucionalista y se nombra a don Venustiano Carranza como jefe del mismo. El 21 de abril de 1914 Estados Unidos ocupa Veracruz, lo que origina una airada protesta contra los norteamericanos por parte de Venustiano Carranza. Ante la presión revolucionaria Huerta renuncia a la Presidencia el 15 de julio de 1914. El 15 de agosto de ese mismo año las fuerzas revolucionarias a las ordenes de Alvaro Obregón entran a la capital; posteriormente, el 20 de agosto de 1914, Venustiano Carranza asume la Presidencia. Por esos días rompen Emiliano Zapata y Francisco Villa con Carranza, lo que amenaza con dividir a los revolucionarios. Para sanjar las diferencias entre los jefes revolucionarios, Carranza convoca a una magna Convención en la capital de la República, el 1° de octubre de 1914. A esta Convención no concurren los villistas. Después, el 16 de octubre de 1914, tiene lugar una nueva Convención en Aguascalientes a la que acuden carrancistas, villistas y zapatistas; en esta convención se toman acuerdos que no dejan satisfecho a Carranza por lo que se retira a Veracruz, lugar en el que instala su gobierno el 2 de noviembre de 1914. El 23 de noviembre de ese mismo año los norteamericanos abandona Veracruz. La Convención nombra Presidente provisional a Eulalio Gutiérrez, quién toma posesión del ejecutivo el 6 de noviembre de 1914. Gutiérrez se ve imposibilitado para gobernar debido a las diferencias entre los revolucionarios, por lo que abandona la capital. Para sustituirlo se nombra al general Roque González Garza, quién gobierna poco ya que presenta su renuncia en junio de 1915. El lugar de González lo toma Francisco Lagos Chazaro, quién gobierna hasta octubre de 1915; antes, en abril, se traban fuertes combates entre las fuerzas villistas y las obregonistas, de estas escaramuzas

resulta vencedor Obregón; por fin, el 1º de noviembre de 1915, las tropas de Villa son derrotadas en forma definitiva por las fuerzas del general Calles, lo que permite que Carranza haga los trámites ante diversos gobiernos para que se le reconozca como presidente. Después de obtener el reconocimiento del gobierno de Estados Unidos y otros gobiernos latinoamericanos, el régimen carrancista se consolida como gobierno de facto y en febrero de 1916 se fija la residencia de los poderes federales en Querétaro; en este lugar, por decreto del 14 de septiembre de 1916 el gobierno de Carranza convoca a un a un Congreso Constituyente, en dicho decreto, en su artículo quinto, se establece que: "El Congreso Constituyente no podrá ocuparse de otro asunto que el indicado en el artículo anterior...", esto es discutir, aprobar o modificar el proyecto de Constitución reformada. Dicho Congreso se instala en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916.

En este congreso se forman dos grupos; el renovador y el radical Carranza envió a dicho congreso un proyecto de Constitución de carácter moderado; después de acalorados debates, los constituyentes promulgan el 5 de febrero de 1917 la nueva Constitución. Este documento rompe con los moldes jurídicos de su época ya que incluye derechos sociales de gran importancia para los campesinos y demás sectores de la sociedad; junto a las garantías individuales instituye las garantías sociales, lo que va a permitir, en su momento, que se le considere una de las constituciones más avanzadas del mundo. Este carácter, para Ernesto Villar De la Torre, estriba: "En la dinámica del proceso revolucionario se fueron planteando las características que lo definirían: la reafirmación por los principios de la democracia

liberal junto al ingrediente social que pugnaría por el reconocimiento institucional de las reivindicaciones populares." (17)

Cabe destacar que un importante antecedente del artículo constitucional en estudio, es el artículo 89 del Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza del 1º de diciembre de 1916. Como el contenido de dicho proyecto concuerda casi fielmente con el contenido del artículo 89 aprobado por el Constituyente de 1917, valgan los comentarios que se viertan con relación al mismo, en lo conducente, para el proyecto carrancista.

De la Constitución de 1917 importa para los efectos de la presente tesis el artículo 89, mismo que fue aprobado el jueves 18 de enero de 1917 por unanimidad de 142 votos.

El artículo en comento se dividía en diecisiete fracciones originalmente y llevaba por título: "Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes". Título que concuerda con el actual. En la fracción I se establecen tres facultades a favor del ejecutivo: la de promulgar las leyes, la de ejecutar las leyes y la llamada facultad reglamentaria, esto es, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión; importante fracción que permite al titular del Ejecutivo intervenir en el proceso legislativo y, además, lo faculta para expedir normas complementarias a las leyes que expida el Congreso de la Unión. En las fracciones II, III, IV, V y VI se autoriza al Presidente de la República para expedir nombramientos y remover a ciertos em

(17) Ibidem, pág. 238

pleados públicos. En la fracción segunda puede "nombrar y remover libremente" a los secretarios del despacho, al procurador general de República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios; además le autoriza a remover a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores de hacienda, también le permite nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción "no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes." En la fracción tercera es prerrogativa del Presidente nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con la aprobación del Senado. La fracción cuarta permite al titular del ejecutivo nombrar, con la aprobación del Senado, a los coroneles, oficiales superiores del Ejército y Armada nacionales y a los empleados superiores de hacienda. La fracción quinta autoriza al presidente para nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada nacionales con arreglo a las leyes; facultad que se relaciona con la que se consigna en la fracción IV, y que, en conjunto, son la base para la conformación de los mandos medios y superiores de las fuerzas armadas, y que constituye uno de los pilares del poder presidencial. La fracción décimo sexta autoriza al Ejecutivo Federal a realizar los nombramientos a que hacen mención las fracciones III y IV, de manera provisional cuando el Senado no se encuentre en sesiones, con la obligación de someterlos a dicha Cámara cuando este reunida. En las fracciones VI, VII, VIII y IX se establecen las facultades en materia de seguridad interior y exterior de la Federación: la fracción sexta permite al Presidente de la República disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, relacionada con la fracción que antecede, la séptima, le autoriza al Ejecutivo para disponer de la guardia nacional; en ambos casos, el uso de las fuerzas

armadas queda limitado a la "seguridad interior y defensa exterior de la Federación.", de lo que se infiere que el presidente debe hacer uso de esta facultad en sus justos límites constitucionales. La fracción octava faculta al Jefe del ejecutivo federal para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley que expida el Congreso de la Unión. En la fracción novena se permite al presidente otorgar patentes de corso, con sujeción a las bases que establezca el Congreso de la Unión. Importante atribución a favor del ejecutivo esta contenida en la fracción X, como es la de dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos, en cada caso, a la ratificación del Congreso Federal. Se considera que esta actividad es la mas característica del Poder Ejecutivo y la que más lustre le confiere. La fracción XI faculta al presidente de la República para convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesión extraordinaria, cada vez que lo estime conveniente. Facultad que se explica por lo dinámico del proceso administrativo. La fracción XII obliga al titular del Ejecutivo a facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; esta fracción sobresale por que en ella no se le atribuye al Poder Ejecutivo la vigilancia del Poder Judicial. La fracción XIII autoriza al presidente para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar el lugar de su ubicación, lo que permite al Presidente intervenir en un importante rubro generador de divisas. La fracción XIV confiere al Presidente la prerrogativa de conceder indultos a los reos sentenciados por delitos del orden federal o a los reos sentenciados por delitos del fuero común en el Distrito Federal y territorios federales; para hacer uso de dicha prerrogativa se debe ajus-

tar a lo dispuesto en las leyes. La fracción XV faculta al presidente para conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria con arreglo a la ley respectiva. Para finalizar, la fracción XVII estatuye textualmente: "Y las demás que le confiere expresamente esta Constitución" cuyo antecedente más remoto es el artículo 60 de las Bases Constitucionales de 1835.

2. REFORMAS.

La primera reforma afecta a la fracción XI y va en el sentido de "Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente." Con gran acierto esta reforma elimina la discrecionalidad que contenía esta fracción del artículo 89, ya que, anteriormente, la facultad de convocar al Congreso se dejaba al arbitrio presidencial.

Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de noviembre de 1923.

La segunda reforma adiciona las fracciones XVII, XVIII y XIX, lo que ocasiona que la fracción XVII aprobada por el constituyente de 1917, pase a ser la fracción XX.

La fracción XVII faculta al presidente de la República para "Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente, en su

caso." Nefasta adición que nuestra la intromisión del Poder Ejecutivo en los asuntos relativos al Poder Judicial, y que se inscribe en el marco de la contrarreforma obregonista que pone en "capitis deminutio" a los habitantes del Distrito Federal.

La fracción XVIII, en el mismo sentido intervencionista de la anterior, autoriza al titular del ejecutivo para "Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renuncias de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso." Valga para esta fracción el comentario vertido con relación a la fracción XVII de la reforma al artículo 89 de la Constitución Federal.

La fracción XIX por último complementa la trilogía de adiciones, cuyo único propósito parece haber sido el supeditar al Poder Judicial al ejecutivo; el contenido de la adición es: "Pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del artículo 111, y." Es evidente que la calificación de lo que debe considerarse "buena conducta" queda al juicio del presidente de la República, además, que la palabra "mala" implica una valoración de carácter subjetivo; esto coloca a las autoridades judiciales en una especie de dependencia jerárquica y de subordinación con relación al ejecutivo; lo que constituye una infracción al principio de división de poderes que se establece en la propia Constitución.

Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928.

La tercera reforma al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afecta a las fracciones IV, V y VI. A la fracción cuarta se le adiciona la facultad para que el presidente pueda nombrar a los coroneles y demás oficiales superiores "...(-de la) Fuerza Aérea Nacionales", arma que, en el año en que se elaboró la Constitución de 1917, no se encontraba desarrollada en nuestro país.

También a la fracción V se le agrega, a las armas tradicionales de tierra y mar, a la Fuerza Aérea.

En igual sentido, a la fracción VI se le agrega un párrafo que dice: "...o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea..." Las adiciones a las fracciones IV, V y VI fueron necesarias para adecuar nuestra Ley fundamental al desarrollo tecnológico y darle sustento legal a una importante arma de la guerra moderna: la Fuerza Aérea.

Esta reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 1944.

La cuarta reforma se relaciona con las fracciones IX y XVI. La fracción novena en la que se consignaba la atribución presidencial para expedir patentes de corso, fue derogada. La fracción XVI se reformó para quedar como sigue: "Cuando la Cámara de Senadores no este en sesiones, el presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente." Reforma que, sin variar la esencia de la frac-

ción en comento, mejora sustancialmente su técnica jurídica.

Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de octubre de 1966.

La quinta reforma que sufre el artículo 89 constitucional, afecta a las fracciones II, XIV y XVII. De los textos de estas tres fracciones se elimina la mención relacionada con los territorios federales, toda vez que, a la fecha de la reforma ya no existían territorios federales en nuestro país.

Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 1974.

La sexta reforma al artículo 89 de la Constitución Federal, con innegable acierto, deroga la fracción XIX del artículo en estudio. Es un acierto porque pone fin, aunque limitadamente, a la intromisión nefasta del ejecutivo en los asuntos del Poder Judicial; la fracción derogada autorizaba al presidente de la República a "Pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales..." Es claro que los órganos de administración de justicia deben contar con sus propios mecanismos de control, por ningún motivo debe permitirse que otro poder público pueda intervenir en la esfera competencial del Poder Judicial, ya que su encomiable labor -aplicar la ley- se desvirtúa cuando acepta imposiciones o consignas para hacer a un lado su imparcialidad.

Esta reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la fede-

ración del 28 de diciembre de 1982.

La séptima reforma al artículo en estudio afecta a la fracción X del mismo. Antes de la reforma la fracción décima estatula a favor del ejecutivo la facultad de: "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal;". La reforma incorpora a esta fracción en primer término la facultad expresa a favor del titular del Poder Ejecutivo, de dirigir la política exterior; en segundo término, con mejor técnica legislativa y jurídica, armoniza el contenido de esta fracción con lo que se establece en la fracción I del artículo 79 y con el contenido del artículo 133, ambos de la Constitución, eliminando la mención indebida al Congreso Federal y sustituyéndola por la mención al Senado, que es quién está facultado para convalidar los actos en materia de relaciones internacionales; por último, se agregó a la fracción estudiada la referencia a diversos principios de política internacional, que deben normar el actuar del presidente de la República en dicha materia, esos principios son: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Todos estos principios deben ser acatados por el jefe del ejecutivo en las relaciones con otros estados y configuran limitaciones a la libertad de dirección en materia de política exterior, que antes de la reforma se consignaba a favor del presidente de la República.

Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1988.

La octava reforma modifica la fracción II y deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De la fracción segunda se eliminan las menciones que permiten al presidente de la República, nombrar y remover libremente gobernador del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Lo anterior con motivo de la reforma constitucional al Título Quinto de nuestra Carta Magna, que ahora se denomina "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal", en dicho título se regula, en el artículo 122, lo relacionado con el estatuto jurídico y de gobierno del Distrito Federal. En la fracción segunda del mencionado artículo 122, en sus incisos (a) y (b), se permite al presidente de la República nombrar al jefe del Distrito Federal, en los términos en que dispone la Constitución y aprobar el nombramiento o remoción que haga el jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia de la entidad. En congruencia con dicha reforma constitucional, se deroga la fracción décimo séptima que facultaba al jefe del ejecutivo para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y someter sus nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993.

La novena y última reforma al precepto constitucional en estudio

afecta a las fracciones II, XVI y XVIII y adiciona la fracción IX que se encontraba derogada. De la fracción segunda se elimina la mención que permitía al presidente nombrar al Procurador General de la República, facultad del ejecutivo que se traslada a la fracción novena, adicionada, para acotarla de la siguiente manera: "Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;" En la fracción décimo sexta se agrega, para complementar la reforma a la fracción II y la adición de la fracción IX, la mención de que, cuando el Senado no este en sesiones, el presidente podrá hacer, además de los nombramientos a que aluden las fracciones II y IV, el de la fracción IX con la aprobación de la Comisión Permanente. La fracción décimo octava se sustituye, con mejor técnica jurídico-legislativa, por la siguiente "Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;" Importantes reformas que, en cierta medida, contribuyen a acotar las facultades del titular del Poder Ejecutivo; además, justifican el contenido de la presente tesis ya que tienen como razón el limitar las facultades excesivas que en nuestro régimen político-jurídico se atribuyen a la persona del presidente de la República.

Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

3. ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL VIGENTE.

Varios tratadistas se han ocupado de clasificar las facultades del presidente de la República. Así, Jorge Carpizo las divide en: a)

provenientes de la Constitución; b) provenientes de la ley ordinaria y c) provenientes del sistema político. Más acorde con nuestro estudio, don Andrés Serra Rojas divide las facultades del presidente en: a) funciones de carácter internacional; b) funciones legislativas; c) funciones ejecutivas; d) funciones financieras; e) funciones militares; f) funciones burocráticas y g) funciones honorarias. Ignacio Burgoa las divide en: a) facultades legislativas; b) facultades administrativas y c) facultades jurisdiccionales. Nosotros para los efectos del estudio del artículo constitucional en comento, adoptamos, en lo conducente y sin perjuicio de modificarla según convenga a los propósitos del presente trabajo, la clasificación de Emilio O. Rabasa (18). Este tratadista divide las facultades del presidente de la República derivadas del artículo 89 constitucional, en: 1.-Facultades para la promulgación y ejecución de leyes, aquí estudia la fracción I del precepto en comento; 2.-Facultades para extender nombramientos, en este apartado estudia las fracciones II, III, IV, V, IX, XVI y XVIII; 3.-Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la nación, en esta parte de la clasificación se mencionan las fracciones VI, VII y VIII; 4.- Facultades en materia de política internacional, donde hace mención de la fracción, X; 5.- Otras facultades del presidente, en este apartado se ocupa de las fracciones XI, XII, XIV y XV; 6.- Apartado especial nos merece la fracción XX, y que no se encuentra en la clasificación de Emilio O. Rabasa, ya que en rigor jurídico no establece facultad de ninguna es

(18) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3ª Edición comentada, colección Popular Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos, artículo 89, comentado por Emilio O. Rabasa. México, 1992, págs. 368 a 370.*

la palabra "promulgar". Por un lado, una corriente doctrinal preten-

100

pecie, únicamente sirve de puente entre el artículo 89 y otros preceptos constitucionales.

Cabe mencionar que se adopta la clasificación de Emilio O. Rabasa, no porque sea la mejor o la más detallada sino porque es la que mejor se adapta a las necesidades de la presente tesis.

También es importante aclarar que en el artículo 89 de la Constitución Federal Mexicana, no se contemplan todas las facultades o las obligaciones que la Constitución atribuye al titular del Poder Ejecutivo; y ni mucho menos hace mención de todas las facultades legales, extralegales o metaconstitucionales que el sistema otorga a este órgano del poder público mexicano. Por lo anterior, al estudiar, en otro capítulo de la presente obra al presidencialismo, nos detendremos brevemente para enunciar las otras facultades del ejecutivo, entre ellas las que se deriven del sistema político y las que se relacionan con otros preceptos constitucionales.

El artículo 89 de la Carta Magna lleva por título "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:", se divide en veinte fracciones.

3.1 Facultades para la promulgación y ejecución de leyes.

La fracción I del artículo que comentamos establece como facultad del Presidente: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;". Interesante polémica despierta en la doctrina

la palabra "promulgar". Por un lado, una corriente doctrinal pretende asimilar este vocablo con la palabra publicación pregonando una identidad de los mismos; por el otro lado, otra corriente de la doctrina jurídica pretende diferenciar entre ambas voces jurídicas atribuyéndoles distinta significación. Así por una parte Felipe Tena Ramírez afirma, con relación a los actos de promulgación y publicación que: "...Sin embargo, es posible doctrinariamente distinguir un acto de otro. Por la promulgación el ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del ejecutivo. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia;..La publicación, es, pues, el acto del Poder ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos."(19) En sentido contrario el constitucionalista Ignacio Burgoa, en relación con el tema que nos ocupa, asienta: "La promulgación es el acto por virtud del cual el Presidente de República ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. 'Promulgar' es equivalente a 'publicar', por lo que con corrección con-

(19) Tena Ramírez, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, 21a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1905 págs. 461 y 462.

ceptual y terminológica la Constitución emplea indistintivamente ambos vocablos en su artículo 72." (20) Promulgar proviene de las voces latinas "pro" y "vulgare" que, en su unión, pueden traducirse como "llevar al vulgo el conocimiento". En el contexto jurídico, promulgare debe ser interpretado como llevar a la generalidad el conocimiento de la ley. Nosotros por nuestra parte coincidimos con el criterio del tratadista Ignacio Burgoa, ya que de la etimología de la palabra promulgar puede desprenderse que la misma equivale, en su contexto, a publicación de la ley. Confirmando la intervención del ejecutivo en el Poder Legislativo, Maurice Duverger considera a la promulgación como una de las formas de "participación del ejecutivo en los actos de las asambleas".

Con la promulgación de la ley finaliza el proceso legislativo y se inicia la vigencia obligatoria de la misma.

Por ejecución debemos entender cumplimiento; y es el acto en virtud del cual la autoridad administrativa, en nuestro régimen político-jurídico el Presidente de la República, da efectividad al contenido de la ley en el caso concreto; esto es, la ejecución es un conjunto de actos complejos que integran las diversas facultades que emanan de la esfera competencial del titular del Poder Ejecutivo, y que integran la llamada actividad administrativa.

Con la fórmula "...proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.", la Constitución alude a la llamada facultad

(20) Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, pág. 77B.

glamentaria instituida a favor del jefe del Ejecutivo. El verbo proveer hace mención a la acumulación de medios para lograr u obtener una meta o un fin; en la facultad que estudiamos el fin consiste en obtener la "exacta obervancia de las leyes" que el Congreso de la Unión dé a la Nación. Además, el imperativo constitucional, en congruencia con el sistema de división de poderes, constriñe esta facultad a la esfera administrativa, esto es, a aquélla área diversa de la legislativa y judicial, en la que se actualiza la actividad ejecutiva.

Al ejercitar la facultad reglamentaria, el titular de la presidencia de la República genera normas de carácter jurídico abstracto, generales, impersonales y obligatorias cuyo fin es complementar, detallándolas, a las leyes que expida el Congreso de la Unión. Esta función es formalmente ejecutiva, aunque desde el punto de vista material sea de carácter legislativo y se colma con la expedición de los llamados "reglamentos heterónomos" y de los "reglamentos autónomos". La distinción entre ambas especies de reglamentos consiste en que, mientras el reglamento heterónimo especifica o pormenoriza a las disposiciones de una ley que ya existe dando las bases generales para su aplicación; el reglamento autónomo es de los conocidos como Bandos de Policía y Buen Gobierno, a que hace mención el artículo 21 constitucional, estos reglamentos se dan cuando la ley establece los casos generales en que se autoriza al ejecutivo a legislar. Por lo que, en los reglamentos autónomos encontramos normas que no complementan a una ley previa, sino que son normas que se expiden por mandato legal a cargo de un individuo con facultades dentro de su órbita competencial para generarlas.

Esta facultad reglamentaria no debe exceder el ámbito de las normas que reglamenta y, ni mucho menos, puede aplicarse a normas constitucionales ya que implicaría rebasar la competencia administrativa y penetrar en la esfera competencial del Poder Legislativo, a quién se le encomienda generar normas reglamentarias de preceptos constitucionales. Además, en nuestro régimen jurídico la interpretación de leyes compete al Poder Judicial. Por lo anterior con la norma reglamentaria no es posible abrogar, derogar o modificar las leyes que se reglamentan puesto que consistiría un caso de interferencia constitucional, atacable jurídicamente en la vía de controversia constitucional. Así, para Roberto Baez Martínez: "...las leyes siempre dejan un cierto margen al prudente arbitrio de los órganos administrativos que tienen por oficio no sólo el hacer efectivas las leyes en los casos concretos, sino también el dictar normas de carácter general; es decir, reglamentos, destinados a determinar los modos de actuación de las mismas leyes. Sólo cuando los decretos y los reglamentos sobrepasen los límites fijados por las leyes, cesan de ser válidos y entonces corresponde a los órganos jurisdiccionales declarar su nulidad." (21)

Queda por último analizar la cuestión relativa al supuesto, muy común en materia fiscal, de cuando el jefe del ejecutivo reglamenta una disposición legal por medio de circulares; nosotros consideramos que dicha conducta es violatoria del orden constitucional, toda vez, que la facultad reglamentaria solo se colma cuando se expide una nor

(21) Baez Martínez, Roberto; *Derecho Constitucional (La crisis de las estructuras políticas en el mundo)*, 1a. Edición, Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1979, pág. 217.

ma para reglamentar a una ley ya existente o cuando una norma constitucional autoriza al titular del ejecutivo para generar reglamentos de policía y buen gobierno, es evidente que, en ninguno de estos supuestos se autoriza al presidente para reglamentar disposiciones legales por medio de circulares.

3.2 Facultades para extender nombramientos.

Estas facultades se encuentran contenidas en las fracciones II, III, IV, V, IX, XVI y XVIII del artículo 89 de la Constitución Federal. Por razones prácticas estudiaremos estas fracciones en forma sistemática acogiéndonos, como ya lo habíamos manifestado, a la clasificación doctrinal de Emilio D. Rabasa (22), quien divide las facultades de nombramiento, dependiendo del mayor o menor grado de libertad que posea el presidente de la República para su utilización. Criterio con el coincide Felipe Tena Ramírez, quien clasifica las diversas facultades de nombramiento en: "a) nombramientos absolutamente libres; b) nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados; c) nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley". (23)

En la fracción segunda se establece la facultad para que el presidente de la República nombre y remueva libremente a sus colaboradores más cercanos, prerrogativa que se enuncia de la siguiente manera: "Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho..." En este párrafo se le permite al jefe del ejecutivo, nombrar y remo-

(22) *Ibidem*, págs. 368 y 369.

(23) *Opus cit.*, pág. 469.

ver libremente, esto es sin ninguna cortapisa, a los secretarios del despacho; para Juan Antonio Martínez de la Serna: "El Ejecutivo, sin sujeción a ningún organismo ni ley, frente a sí mismo y sólo con esa responsabilidad, forma todo el equipo gubernamental..." (24) Este párrafo debe armonizarse con el contenido de los artículos 80 y 90 de la Constitución que le son afines. En el primero se asienta que el ejercicio del "Supremo Poder Ejecutivo de la Unión", se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; el segundo establece que la administración pública será centralizada y paraestatal. Ambos preceptos permiten considerar al presidente de la República como el jefe de la Administración Pública Federal. Sus más cercanos colaboradores solo ejercen un poder delegado, ya que nuestra Constitución no fragmenta al Poder Ejecutivo, como se desprende del artículo 80, sino que lo concentra en un sólo individuo, lo que nos lleva a concluir que en nuestro país el ejecutivo es de corte unitario; por lo que los secretarios del despacho sólo tienen el poder que el ejecutivo, con respeto irrestricto a las leyes, les dispense. El presidente de la República en nuestro régimen político y jurídico, es el único responsable de la buena marcha de la administración pública, en consecuencia es él quien debe responder de los actos que atenten contra el interés supremo de la nación en que incurran sus colaboradores. Por lo anterior, es lógico que se le autorice a nombrar y remover libremente a las personas a las que les va a encomendar la delicada tarea de auxiliario en el diseño de las políticas públicas. Desafortunadamente, desde hace varios sexenios los titulares en turno del Poder Ejecutivo abusan de esta fa-

(24) *Martínez de la Serna, Juan Antonio; Derecho Constitucional Mexicano. 1a. Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1983, pág. 225.*

cultad permitiendo, en oscuros pactos, que la responsabilidad se diluya a la inversa, esto es, del presidente hacia sus colaboradores; y que, por medio de una "renuncia" del colaborador presidencial señalado como responsable del área en la que se dé un problema, se evita que el presidente de la República rinda cuentas a la nación de su actuación, se responsabilice de políticas públicas desastrosas o de la posible comisión de actos delictivos en los que incurra durante su mandato, propiciando con esta conducta la impunidad a los más altos niveles de gobierno.

En esta misma fracción, en otro párrafo, se contiene a favor del más alto magistrado de la nación, la facultad de: "...remover a los los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda..." Este párrafo debe relacionarse con el contenido de las fracciones III y IV del propio artículo 89 constitucional. En dichas fracciones se permite al jefe del ejecutivo nombrar a los empleados federales que allí se mencionan. Llama la atención el hecho de que, en las fracciones tercera y cuarta, se requiera para el nombramiento de este tipo de empleados la aprobación del Senado, y que, en cambio para su remoción no sea necesario el referido requisito. Sin embargo, en el caso de los agentes diplomáticos, esta libertad para su remoción no tiene razón de ser. Según la fracción X del artículo 89 constitucional, la dirección de la política exterior se encuentra en manos del ejecutivo, no obstante lo anterior, es evidente que el resultado de dicha actividad interesa a todo el país, atento a lo dispuesto en artículo 133 de la propia Constitución, en el que se establece que los tratados internacionales son ley suprema en la nación. Por lo que, no de-

be dejarse al libre arbitrio del presidente la remoción de los encargados materiales de la política internacional, y se debe pugnar por la creación de un cuerpo profesional de diplomáticos para evitar los errores en esta materia. Por lo que hace a los empleados superiores de hacienda, los mismos se integran a la Administración Federal, y participan en el diseño de la política económica, por lo anterior es necesario instituir mayores controles en su remoción.

El último párrafo de la fracción II del artículo 89 constitucional, estatuye que el titular del poder ejecutivo puede: "...nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;". Para Miguel Lanz Duret: "Esta es una de las prerrogativas más importantes del Jefe del Ejecutivo, porque le da la oportunidad de disponer de los numerosos empleos públicos, pudiendo distribuirlos entre sus partidarios y amigos, lo que entrega en sus manos el control de la burocracia, que en el régimen institucional actual de todos los pueblos ejercita las verdaderas funciones gubernamentales, como son las de policía, seguridad, higiene, educación, transportes, gestión de servicios públicos y administración de las riquezas nacionales del país. Dispone de un contingente numeroso, disciplinado y resuelto para intervenir en las funciones electorales, puesto que, además de tratarse de empleados ligados por la gratitud o el interés, constituye una parte integrante del mecanismo gubernamental, cuyo principal propósito en todos los sistemas de gobierno es el de conservación del poder. Y ésta es una de las explicaciones de por qué el Ejecutivo Federal, siendo conforme a las facultades y al rango que le ha dado la Constitución un órgano de infe-

rior categoría política al Congreso, ha podido mantener una gran preponderancia de hecho por la considerable cantidad de favores, mercedes y de canjías que puede dispensar en un pueblo como el nuestro, tan inclinado a las seguridades y comodidades que proporcionan los empleos públicos. Pero en el estado actual de las cosas, la influencia y el poder del Presidente de la República son todavía mayores porque no solo goza de la prerrogativa de nombrar a los empleados, sino que tiene otra más poderosa y temida: la de removerlos libremente, circunstancia que contribuye a que las filas burocráticas se mantengan estrechamente unidas y adictas a su permanencia en el poder."(25) Ante tan autorizada voz, solo nos queda agregar, por nuestra parte, que el contenido del párrafo que comentamos viene a sumarse a la amplia gama de facultades, que se preveen en las leyes a favor del ejecutivo federal.

Los nombramientos que para su realización el titular del Poder Ejecutivo requiere la aprobación del Senado, se regulan en las fracciones III, IV, IX y XVIII, del precepto en estudio.

La fracción tercera faculta al presidente para "Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado;". Esta fracción como ya lo asentamos, debe relacionarse con la fracción II para los efectos de la remoción de este tipo de empleados de la federación. Como ya se mencionó el presidente de la República por imperativo de la fracción X del precepto en comento de

(25) Lanz Duret, Miguel; *Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de Nuestro Régimen*. 5a. Edición. Cía. Editorial Continental, México, 1982, págs. 228-229.

be dirigir la política exterior mexicana, por lo que es acertado el contenido de esta fracción en la que se autoriza al presidente para nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, con la limitación de recabar la aprobación del Senado, toda vez que dichos empleados van a tener injerencia en la política externa de la nación.

En la fracción cuarta se establece como facultad del titular del Poder Ejecutivo, la de "Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de hacienda". El contenido de la presente fracción, en su primer párrafo, debe relacionarse con las fracciones VI, VII y VIII del artículo 89 de la Carta Magna, toda vez que, en dichas fracciones se regulan las facultades en materia de seguridad interna y externa de la Nación; siendo el presidente de la República el responsable directo de la administración del país no debe extrañar que se le permita nombrar a los coroneles y demás oficiales superiores de las armas. El requisito de recabar la aprobación del Senado tiene como ratio el hecho de impedir los "gorilatos" (26) de triste memoria en México y en toda América Latina. En el segundo párrafo de la fracción que analizamos, se faculta al jefe del ejecutivo para que, con la aprobación del Senado, nombre a los empleados superiores de hacienda. Como el presidente es el titular y único responsable de la Administración Pública Federal y de la buena marcha de los negocios de la nación, tiene la enorme responsabilidad de recaudar y aplicar los recursos a cada una de las ramas de dicha administración; por lo que debe nombrar a empleados de la rama hacep

(26) Se designa con el nombre de "gorilatos" a los gobiernos dictatoriales en los que el Ejército o fuerzas paramilitares, abierta o veladamente, ejercen el poder en apoyo a una persona.

daría, ya que son ellos quienes comparten con el ejecutivo esa responsabilidad, sin perjuicio de que también intervengan en dichos nombramientos el Senado o los Diputados. Coincidimos con el constitucionista Felipe Tena Ramírez cuando califica al texto de la fracción cuarta del precepto de la Carta Magna en comento, de ser un "texto obscuro y anticuado" (27) ya que no menciona a los generales, no precisa que se entiende por "empleados superiores" y para los efectos de la remoción de los empleados superiores de hacienda, remite la fracción II, con evidente falta de técnica jurídica.

Otro de los nombramientos o designaciones que el presidente de la República puede realizar con la aprobación del Senado, se establece en la fracción IX del artículo constitucional que nos ocupa. Esta fracción se encontraba derogada hasta el 31 de diciembre de 1994. En virtud de las reformas constitucionales que promueve el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se adiciona esta fracción en la antigua fracción novena derogada; el nombramiento del Procurador General de la República antes se encontraba contenido en la fracción II del precepto que estudiamos, y el presidente podía hacerlo libremente. La actual fracción IX preceptúa: "Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República". Es obvio que este funcionario es un íntimo colaborador del presidente de la República, además forma parte de la Administración Pública Federal. Pero también, está ligado a la administración de justicia, ya que tiene el monopolio de la acción penal en materia del fuero federal, además de ser parte en el juicio de amparo; por lo que la intervención del Senado de la República en su nombramiento contribuy

(27) *Opus cit.*, pág. 471.

ye a la democratización de este órgano de la administración pública; aunque hubiera sido deseable que en su conformación intervinieran todos los ciudadanos por medio de alguna fórmula de elección directa. La elección popular del titular del Ministerio Público Federal, contribuiría a la plena autonomía del Procurador General de la República, a su permanencia en el puesto y, lo más importante, le permitiría resistir los embates de los grupos de poder y las presiones provenientes del titular del Poder Ejecutivo. Todo lo anterior se traduciría en una mejor justicia.

Por su parte, y para finalizar con el apartado de los nombramientos en los que se requiere la aprobación del Senado, la fracción XVIII permite al ejecutivo federal: "Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;". La doctrina que se relaciona con esta fracción es escasa, en algunos casos solo se limita a enunciar la fracción, y en otros, simple y llanamente la ignora. Esta fracción plantea, en principio, el problema de la injerencia del titular del Poder Ejecutivo y de los miembros del Poder Legislativo, en los asuntos del Poder Judicial; error político-jurídico que es una constante en la vida pública de nuestro país. La división de poderes implica especialización de las funciones públicas de administrar, legislar y dirimir las controversias. En efecto para Charles Louis de Secondat, barón de la Brede, Montesquieu, "En cada Estado hay tres clases de poderes; el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las

cosas que dependen del derecho civil." (28) En este contexto, cada poder, dentro de su esfera competencial puede realizar una serie de actos que lo caracterizan. Para diferenciar a los actos administrativos de los legislativos y de los jurisdiccionales se han propuesto dos criterios: el formal y el material, que según el maestro Miguel Acosta Romero son: "El método formal (que) consiste en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales." y "El criterio material, intrínseco o esencial, (que) trata de perfilar los caracteres específicos de cada uno de esos actos, basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a cada clase de actos." (29) Aunque algunos tratadistas consideran que el sistema tradicional de división de poderes se encuentra en crisis, en virtud de que las actividades de los gobiernos en la actualidad exigen la coordinación de todos los poderes del Estado para llegar a satisfacer las necesidades sociales, sin embargo, coordinación, desde nuestro punto de vista, no implica supeditación o subordinación. Hoy más que nunca es imperativo que cada poder del Estado sea independiente con relación a los otros, con la finalidad de que pueda realizar eficientemente sus funciones y servir, en un mundo plagado de abusos y arbitrariedad por parte de las autoridades, de contrapeso a los demás en apoyo de la ciudadanía. La forma en que se enuncia la fracción del artículo constitucional en comento, permite, aunque veladamente, una injerencia indebida de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en los asuntos del Poder Judicial; puesto que fa-

(28) Montesquieu, Charles Louis de Secondat; *Del espíritu de las leyes*. Versión castellana de Nicolás Estévez, Colecc. Sepan -- Cuantos...191. Editorial Porrúa, S.A. México, 1971, pág. 104.

(29) Acosta Romero, Miguel; *Teoría General del Derecho Administrativo*, vo. Primer Curso, 10ª Edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, págs. 621-622

culta al ejecutivo para que presente "ternas" de candidatos a ministros de nuestro más alto tribunal a la consideración del Senado, quién debe designar de la terna a los miembros de la Suprema Corte de Justicia. Esto se presta al juego político, materia de la que debería quedar fuera la designación de las personas que tienen el honor y la responsabilidad de aplicar la ley e interpretar la Constitución. El criterio injerencista se confirma, cuando advertimos que son los poderes Ejecutivo y Legislativo quienes tienen facultades con relación a las renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Dicho juego político condiciona que los aspirantes a ministros de la Suprema Corte de Justicia tengan que participar en la política en apoyo a un partido o facción, lo que trae como consecuencia que la lealtad no sea hacia la institución republicana encargada de tutelar la legalidad y la constitucionalidad, sino hacia los políticos a quienes el ministro deba su cargo. Por lo anterior es urgente eliminar esta fracción del artículo 89 de la Carta Magna, reformar los artículos constitucionales relacionados con el Poder Judicial de la Federación para incorporar formas de elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia, en las que exista una participación de la ciudadanía, quizá a través del voto directo, con la finalidad de rescatar la independencia y dignidad de este poder de la Federación.

Los nombramientos que el titular del ejecutivo debe dar con arreglo a las leyes, se mencionan en la fracción V del artículo 89 de la Constitución Federal. La fracción quinta establece como prerrogativa del Presidente, la de: "Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes; ..." La defensa nacional es una de las ramas de la Administración

Pública Federal; el presidente como titular de la potestad ejecutiva debe tener facultades para nombrar a dichos oficiales. No debe mos olvidar que, además, en nuestro régimen jurídico-político se considera al presidente de la República como el jefe nato de las Fuerzas Armadas, por lo que debe contar con los instrumentos jurídicos para lograr el mas alto fin del pueblo armado: la defensa de la soberanía nacional. Es importante destacar que, atento al mandato constitucional, estos nombramientos deben sujetarse a las Leyes Orgánicas del arma respectiva y a la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Armada.

Para finalizar con el apartado relacionado con los nombramientos, comentaremos la fracción XVI del precepto constitucional en estudio, en dicha fracción se faculta al ejecutivo federal para que: "cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;" (30). Esta fracción complementa el contenido de las fracciones III, Y IV, IX, también debe armonizarse con el contenido del artículo 79, fracción VII, de la propia Constitución. Valgan pues, mutatis mutandis, los comentarios vertidos en los apartados relativos a las fracciones mencionadas para esta fracción. Sólo debemos agregar que, el contenido de esta fracción -la décimo sexta- es incompleto, pues to que debería contener la mención de que los nombramientos realizados con su apoyo, tendrían carácter provisional hasta que en el próximo periodo de sesiones la Cámara de Senadores los ratificara.

(30) La Comisión funciona durante los recesos del Congreso de la Unión y se compone de 37 miembros 19 diputados y 18 senadores, Artículo 78 de la Constitución Federal.

3.3 Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la nación.

Estas facultades están contenidas en las fracciones VI, VII y VIII del artículo 89 de la Constitución Política Federal.

En la fracción sexta se permite al presidente de la República: "Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;". En íntima relación con la fracción que antecede, la fracción séptima faculta al jefe del Ejecutivo para: "Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;" (31). Para complementar las facultades del presidente en materia de seguridad interior y defensa exterior de Nación, en la fracción VIII del artículo en análisis se le autoriza a: "Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;". Coincidimos parcialmente con el comentario del constitucionalista Miguel Lanz Duret, cuando afirma en relación con las facultades que estudiamos: "Estos derechos, aunque supeditados a la voluntad del parlamento (sic), son los que dan mayor personalidad y fuerza material al Jefe del Ejecutivo, puesto que tratándose de la seguridad interior puede, para el mantenimiento de la paz pública y estabilidad de las instituciones, movilizar a su arbitrio (32) las fuerzas federa

(31) Se refiere a la autorización que debe dar la Comisión Permanente para que el Presidente use a la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados.

(32) El subrayado es nuestro.

zas federales y Guardia Nacional de los Estados cuando lo juzgue necesario y lo demanden las necesidades del país." (33) Más adelante, el mismo Lanz Duret, dentro de su comentario relacionado con las facultades que nos ocupan, asienta: "El derecho que tiene el presidente de disponer de las fuerzas federales en los conflictos internacionales, así como repeler las agresiones exteriores, lo autoriza para tomar el mando directo de las tropas cuando se considere con capacidad técnica necesaria, pues él es el Jefe Supremo indiscutible del Ejército." (33) El motivo de nuestra discrepancia con Lanz Duret radica en que, nosotros por nuestra parte, consideramos que estas facultades deben estar sujetas a sus más estrictos límites constitucionales y legales. En este contexto destaca el contenido del primer párrafo del artículo 129 de nuestra Carta Magna, que prohíbe que en tiempos de paz las autoridades militares tengan funciones que no se relacionen directamente con la disciplina militar, artículo que desafortunadamente se encuentra en proceso de transformación. Además, consideramos que la guerra en la actualidad es de amplia especialización tecnológica, por lo que ninguna persona, por capaz que sea, puede aspirar a dirigir a un ejército en una contienda bélica.

El requisito de que exista previa ley expedida por el Congreso de la Unión, para que el presidente pueda declarar la guerra a un Estado es una garantía de que esta facultad no será utilizada para propósitos de carácter individual o por ambiciones de poder. El tema de la utilización de las fuerzas armadas en tiempos de paz es de por sí polémico, existe una corriente de pensamiento que justi-

(33) *Opus Cit.* págs. 233-234.

fica el uso de las Fuerzas Armadas en labores policíacas, e incluso, en la actualidad se redefine el concepto de soberanía y se saca al Ejército de los cuarteles para perseguir a narcotraficantes; no prejuzgamos sobre la licitud o ilicitud de la medida, solo queremos decir que en nuestro país hemos sido mudos testigos de como el titular del ejecutivo en turno utiliza irresponsablemente al Ejército para labores que no se relacionan con la disciplina militar o con la seguridad interior o exterior de la Federación. 1968 y 1995 son dos claros ejemplos.

Es evidente, entonces, que estas facultades del presidente de la República deben ser ejercitadas con la estricta supervisión de nuestros legisladores y bajo la más estricta responsabilidad presidencial. También se deben crear los controles legales que impidan el uso irresponsable de la institución armada; Además, es necesaria una amplia movilización de la ciudadanía para acotar con su repudio el uso ilegal de ese gran poder. En este sentido, son alentadoras las palabras del Secretario de la Defensa Nacional general Enrique Cervantes Aguirre, vertidas en el desayuno que las Fuerzas Armadas le ofrecieron al Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, con motivo del primer informe de gobierno: "Somos soldados y estamos para obedecer las ordenes que el pueblo, mandante, emite a través de su Presidente mandatario." "Babemos que los actuales deben ser tiempos de madurez, de patriotismo y de lealtad, de temple y de unidad y concordia para avanzar en la democracia y la recuperación social." (34) Palabras que si en la realidad reflejan el sentir de

(34) Periódico "La Jornada" Número 3948 del Domingo 3 de septiembre de 1995, primera plana página B. Palabras pronunciadas por el Gral. Enrique Cervantes Aguirre, Secretario de la Defensa.

las Fuerzas Armadas, nos permitiran transitar hacia un Estado de fuertes instituciones republicanas.

En lo que a la Guardia Nacional respecta, hay que mencionar que esta institución en la actualidad es inoperante al grado que Juan Antonio Martínez de la Serna dice que: "La Guardia Nacional existe sólo en la letra abstracta de la Constitución y no en la realidad, lo cual prueba una vez más la aplicación del método deductivo, cuya resultante es la separación de la teoría constitucional y la realidad nacional." (35)

3.4 Facultades en materia de política internacional.

Esta facultad se establece en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta fracción permite al jefe del ejecutivo: "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;". Para el estudioso Miguel Lanz Duret: "...la facultad de mayor categoría y de mayor prestigio que la Constitución ha concedido al Presidente de la República, en el ejercicio de sus funciones propiamente ejecutivas, es

(35) *Ibidem*, pág. 227.

la referente a dirigir con la libertad mas absoluta las relaciones diplomáticas del país con los demás Estados soberanos, y la de poder celebrar tratados internacionales..." Más adelante afirma que lo anterior se ha dado "...no obstante el cercenamiento reiterado que se ha hecho de sus facultades (del Poder Ejecutivo) exclusivas en beneficio del Poder Legislativo." (36) El comentario de Lanz Duret se vierte en su libro correspondiente a la edición de 1982, antes de que se incorporaran a la fracción en estudio las reformas de 1988. Coincidimos con el comentario del maestro Lanz Duret, en el sentido de que la política internacional es la actividad que mayor categoría y prestigio proporciona al ejecutivo. A través de la política internacional los diversos Estados interactúan con el nuestro, se da a conocer nuestra ideología e idiosincrasia, este tipo de actos son, por así decirlo, la prueba más palpable de civilización y desarrollo intelectual de un pueblo. Discrepamos del autor, cuando afirma que hay un cercenamiento de facultades del Poder Ejecutivo, en beneficio del Poder Legislativo. La dirección de la política exterior de un Estado es una actividad que puede beneficiar o perjudicar a toda la población de un país; como sería el caso de una política de confrontación con otro Estado que conduciría a bloqueos económicos, sanciones internacionales y en casos más graves, a la guerra. Por otra parte, no hay que olvidar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales son ley suprema en nuestro país; solo se limitan por lo dispuesto en el artículo 15 de la propia Carta Magna. (37) Por lo

(36) *Opus cit.*, pág. 235.

(37) El artículo 15 constitucional prohíbe la celebración de tratados para extraditar reos políticos o esclavos, tampoco autoriza que se celebren convenios o tratados que alteren las garantías individuales.

lo anterior, es claro que esta facultad presidencial no debe carecer de controles, y en este contexto, es congruente con nuestro régimen jurídico-constitucional, el que se exija cuentas al jefe del Ejecutivo por el uso que se le de dicha prerrogativa. A mayor abundamiento, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, instrumento mercantil internacional que trajo como consecuencia el cierre de gran parte nuestra planta productiva y una inmensa pobreza en la población del país.

El 11 de mayo de 1988 se reformó el contenido de esta fracción-introduciendo una serie de principios rectores de derecho internacional, que deben normar la acción del ejecutivo en la conducción de la política exterior. Para Emilio G. Rabasa: "los anteriores fundamentales principios (sic) son una consecuencia del devenir histórico interno en México y de su actuar internacional..." (38) Dichos principios son: el de autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Es evidente que, por primera vez en nuestra historia reciente las relaciones internacionales no se dejan al arbitrio del titular del Poder Ejecutivo.

A la luz de lo anterior, hay que cuestionarse: el titular del ejecutivo durante el periodo sexenal 1988-1994, y las personas que

(38) *Opus cit.*, pág. 369.

negociaron el Tratado de Libre Comercio, ¿leerían el contenido de esta fracción del artículo 89 constitucional? ¿sabrían el significado de los conceptos como "autodeterminación de los pueblos", "cooperación internacional para el desarrollo"? La respuesta evidente es que no, eran ignorantes del contenido de la Constitución.

3.5 Otras facultades del Presidente.

-Facultades de relación política.

Esta facultad se consigna en la fracción XI del artículo en comentario en los siguientes términos: "Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;". El contenido de esta fracción debe relacionarse con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 79 constitucional, en la que se permite al Congreso "Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias". Esta facultad tiene como fin la debida coordinación entre los poderes públicos; además, entre ambos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, existe una relación de colaboración en el proceso legislativo; si el motivo de convocatoria a sesiones extraordinarias fuese la adecuación normativa de una ley, el trabajo conjunto de los poderes redundaría en un mejor resultado, actitud que permitiría una rápida solución al problema así planteado en beneficio de la colectividad.

-Facultades del titular del Poder Ejecutivo relacionadas con la Justicia.

Estas facultades se encuentran establecidas en las fracciones XII y XIV del artículo constitucional que analizamos. La fracción XII obliga al presidente de la República a "Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;". Para el maestro constitucionalista Ignacio Burgoa, el auxilio debe traducirse en: "...la suministración de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso concreto." (39) Para nosotros la ayuda del ejecutivo al Poder Judicial debe ir más allá. Esta fracción no debe ser interpretada en el sentido restringido que le asigna el maestro Burgoa, sino al contrario, debe ser considerada en la forma más amplia posible e incluir en la misma toda clase de ayuda o colaboración, que permita a los órganos jurisdiccionales cumplir cabalmente con su función constitucional. Es necesario transitar hacia un Poder Judicial con verdadero imperio, traducido en una capacidad para exigir toda clase de apoyos en el ejercicio de sus funciones.

La fracción XIV autoriza al presidente a: "Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;". Existe una tendencia, fruto de la ignorancia, que pretende equiparar los vocablos indulto y amnistía. Ambas voces jurídicas se refieren a la extinción de la

(39) *Opus cit.*, pAg. 791.

sanción, pero mientras el indulto es un acto particular que se aplica a un individuo determinado; la amnistía es un acto general, de carácter legislativo, que se aplica a una pluralidad de personas comprendidas en una situación concreta. Siguiendo a Felipe Tena Ramírez: "El indulto consiste en la remisión que hace el ejecutivo de una pena en sentencia irrevocable." Más adelante afirma: "...el indulto no es otra cosa que la dispensa que el ejecutivo se hace de propia ejecución. En efecto, el indulto no toca la cosa juzgada ni modifica el proceso, ni rectifica la actividad jurisdiccional ya extinguida, sino que únicamente afecta a la ejecución." (40) Hay dos clases de indulto, el necesario y el otorgado por gracia. El primero se otorga por vicios, errores, deficiencias graves en el proceso o por la vigencia de una nueva ley más favorable; el otorgado por gracia se reglamenta en la ley ante situaciones especiales. Se considera que el indulto sólo debe aplicarse ante actos trascendentes como son: el heroísmo, los servicios especiales a la nación, etc. Por nuestra parte consideramos que sería deseable ver con más frecuencia la aplicación de la figura jurídica del indulto, rodeada de algunas salvaguardas para evitar su mal uso. Para complementar nuestro comentario, diremos que el indulto se reglamenta en los artículos del 94 al 98 del Código Penal para el Distrito Federal.

-Facultades en materia económica.

Estas facultades se consignan en las fracciones XIII y XV del precepto constitucional que se estudia. La fracción XIII autoriza al presidente para: "Habilitar toda clase de puertos, establecer

(40) *Opus cit.*, pág. 373.

aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;" En esta fracción se estima que el interés de la Federación es superior al de los Estados, por lo que, contraviniendo lo dispuesto en la propia Constitución sobre el régimen interno de los Estados, se autoriza al ejecutivo a una posible vulneración de la soberanía estatal para la habilitación y ubicación de puertos y aduanas, evitando un futuro conflicto de poderes entre las autoridades estatales y las federales que pudiera devenir por estas razones. Además, ante el incremento del comercio internacional, en un mundo globalizado económicamente, adquiere inusual importancia la ubicación de puertos y aduanas; también, estos rubros son una fuente generadora de divisas para cualquier país, esto explica la facultad que se otorga al ejecutivo federal en esta materia.

La fracción XV faculta al jefe del ejecutivo para: "Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;" La ratio legis de esta fracción consiste en el estímulo que debe otorgarse al esfuerzo individual que ayuda al desarrollo técnico del país, proporcionando la tecnología necesaria para modernizar la planta productiva. La ley a que alude esta norma debe ser la relacionada con las patentes y las marcas. La exigencia de que, los privilegios sean por tiempo limitado, obedece a que no debe privarse a la colectividad de los beneficios que traen aparejados los descubrimientos.

3.6 La fracción XX.

Decidimos estudiar esta fracción en un apartado diferente por que, en puridad jurídica, no establece facultad de ningún tipo a favor del presidente de la República. Su razón de ser consiste en servir de puente entre el contenido del artículo 89 constitucional y demás normas de la Carta Magna, en las que se establecen facultades y obligaciones, a favor o a cargo, del jefe del ejecutivo. Hecha esta aclaración, nos limitaremos a enunciarla. Esta fracción prescribe que el ejecutivo tiene entre sus facultades: "Las demás que le confiere expresamente esta Constitución." Sólo debemos agregar que esta fracción sobra en nuestra Carta Magna. En efecto, carece de sentido toda vez que en nuestro régimen jurídico, las autoridades sólo pueden tener aquellas facultades y obligaciones que las leyes expresamente les confieren; si en un precepto constitucional se establecen prerrogativas o cargas para el presidente de la República, éste se encuentra facultado para asumirlas sin requerir de un precepto "puente" entre el que establece sus facultades y obligaciones y los demás artículos que fijan su esfera competencial.

127

CAPITULO TERCERO

**"PRESIDENCIALISMO MEXICANO POST-REVOLUCIONARIO Y ARTICULO 89
DE LA CONSTITUCION".**

"En México, el presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII. Sus poderes son amplios y su campo de acción casi no tiene restricciones."

Jorge Carpizo.

1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA.

Cuando hicimos el análisis del artículo 89 de la Constitución de 1917 (41), dejamos asentados los principales acontecimientos que dieron origen a la Revolución Mexicana de 1910. También seguimos las incidencias del movimiento revolucionario hasta la promulgación de la Constitución de 1917. Para no aburrir al lector y en aras de evitar repeticiones, remitimos al capítulo respectivo en los relacionado con el periodo mencionado. Por lo que retomaremos nuestro relato con los acontecimientos que tienen lugar posteriormente a la promulgación de la Constitución de 1917.

De acuerdo con la Carta Magna de 1917, se realizan elecciones para presidente de la República, Diputados y Senadores; en estas elecciones resulta vencedor don Venustiano Carranza, quién es nombrado Presidente para el periodo del 1° de mayo de 1917 al 30 de noviembre de 1920. Durante su gobierno, Carranza tiene que enfrentar a "guerrilla" villista y al movimiento campesino encabezado por Emiliano Zapata, además de diversos problemas derivados de la implementación de las nuevas leyes. Esto propicia que no se reparta la tierra entre los campesinos ni se mejoraran las condiciones de los tra

(41) Ver infra capítulo II, punto 1.

bajadores. Su política exterior es de defensa de los intereses nacionales, declarándose por la no intervención y por la unificación de los países Latinoamericanos. Dos puntos, entre muchos otros, obs-
curecen la gestión carrancista: la persecución al zapatismo que cul-
mina con la comisión al general Pablo González para eliminar al Cay-
dillo del Sur; este general, al no poder sobornar o derrotar mili-
tariamente a Zapata se vale del coronel Jesús M. Guajardo, quién se
gana la confianza de Zapata, para después asesinarlo en Chinameca,
Morelos, el 10 de abril de 1919. Mueren los hombres pero no las
ideas, el lema zapatista "Tierra y Libertad" sobrevivió a su muer-
te, y hoy en día es de gran actualidad. El otro punto obscuro, es
que el gobierno de Carranza representó a los intereses de la burgue-
sia democrática, lo que trae como consecuencia que se persiga al
movimiento obrero y se le reprima.

Al abrirse la sucesión presidencial, Venustiano Carranza inten-
tó que lo sucediera un civil: el Ingeniero Ignacio Bonilla. Sin em-
bargo el candidato del Partido Liberal Constitucionalista, el gene-
ral Alvaro Obregón contaba con enormes simpatías. En abril de 1920
la lucha política se agrava, en Sonora el gobernador Adolfo de la
Huerta y el general Plutarco Elías Calles, desconocen al Presidente
Carranza y proclaman el Plan de Agua Prieta apoyando la candidatura
de Obregón; el movimiento armado cunde rápidamente por el noroeste
del país, Obregón avanza hacia la ciudad de México con sus tropas,
lo que obliga al Presidente Carranza a huir de la capital con el
ánimo de refugiarse en Veracruz. Carranza no logró culminar su via-
je ya que es asesinado en el trayecto por sus enemigos en contubernio
con sus propios hombres, en Tlaxcalatongo, Puebla, el 21 de ma-

yo de 1920.

Con la muerte de Carranza, el grupo revolucionario firmante del Plan de Agua Prieta se apodera del país. El Congreso designa Presidente interino a don Adolfo de la Huerta, quién culmina el periodo de Carranza. De la Huerta consolida la paz; los jefes zapatistas reconocen al nuevo gobierno, el general Villa se rinde y se retira a la hacienda de Canutillo, Durango, que le había dado el gobierno. En este marco se realizan las elecciones, en las que resulta electo como Presidente de la República el general Alvaro Obregón para el cuatrienio de 1920 a 1924. Con la pacificación del país y la elección de Obregón concluye formalmente la Revolución Mexicana.

2. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y EL ARTÍCULO 89; EL ABUSO DEL PODER.

Para caracterizar mejor al régimen presidencialista haremos una breve comparación con el régimen parlamentario, no pretendemos agotar los temas del presidencialismo y el parlamentarismo, solo nos limitaremos a realizar una sucinta exposición de ambos sistemas de gobierno.

El régimen parlamentario se distingue por:

- La existencia de un órgano legislativo denominado parlamento.
- Que el parlamento designa al órgano ejecutivo.
- Que el órgano ejecutivo es colegiado y se llama gabinete, y está integrado por un número variable de ministros; cada uno de éstos se encarga de una rama de la administración pública.

-El gabinete lo preside un funcionario llamado "Primer Ministro" con facultades discrecionales para decidir la conformación del gabinete y la órbita de competencia gubernamental; además, es jefe del partido que domine en el parlamento.

-El voto de confianza determina la permanencia del gobierno, el de censura su renuncia.

-La dimisión del gabinete y la renuncia del Primer Ministro, pueden provocar la disolución del parlamento o una nueva conformación del gabinete.

-No hay identidad entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno.

Ignacio Burgoa, citando a Robert B. Newman, dice de este tipo de régimen de gobierno: "...La característica del régimen parlamentario hoy día es la sujeción, la absorción y el control absoluto del Ejecutivo por el parlamento..." (42)

Por su parte el presidencialismo se caracteriza por:

En esta forma de gobierno a la función propiamente administrativa se le añade la investidura de Jefe de Estado. Para los constitucionalistas Jorge Carpizo y Jorge Madrazo: "Las notas características de un sistema presidencial puro son las siguientes:

- a) El Presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente de la República es electo por el pueblo.
- c) El presidente de la República nombra y remueve libremente sus secretarios de Estado.
- d) El presidente de la República y sus secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso.

(42) *Opus Cit.*, pág. 734.

- e) El Presidente y sus secretario de Estado no pueden ser al mismo tiempo miembros del Congreso.
- f) El Presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.
- g) El presidente no puede disolver el Congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado; si el Congreso diera un voto de censura al presidente, esto no lo obliga a renunciar." y agregan: "Todas estas características las reúne el sistema presidencial mexicano, por lo que es válido clasificarlo como puro." (43) El eminente maestro constitucionalista Ignacio Burgoa nos dice con relación al presidencialismo: "Los atributos que configuran jurídicamente al sistema presidencial los establece claramente la Constitución de 1917. Así, el Presidente de la República es elegible directamente por la voluntad popular mayoritaria (Art.81); el Poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo individuo, quien libremente puede designar y remover a sus colaboradores más inmediatos llamados Secretarios de Estado (Art. 89, frac. II); y el conjunto de atribuciones constitucionales con que ésta investido le asigna el papel trascendental de ser el 'Supremo administrador público, el representante del Estado Mexicano y el responsable directo ante el pueblo.' La esfera de sus facultades jurídicas es tan extensa que abarca todos los ramos administrativos que se conjugan y compenetran en la compleja vida de la nación..." (44) En relación con el tema que nos ocupa, el maestro Miguel De la Madrid Hurtado afirma que: "En el régimen presidencial, el Ejecutivo participa con independencia en la

(43) Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo; *Derecho Constitucional, Colección Introducción al Derecho Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM., 1ª reimpresión. págs. 46-47.*

(44) *Ibidem*, pág. 734.

dirección política; a diferencia del régimen parlamentario, en donde el Ejecutivo está subordinado en buena parte al legislativo..." (45) Ante tan autorizadas voces, solo nos resta agregar por nuestra parte que el sistema presidencial mexicano, tal y como se encuentra implementado en nuestro país no sólo es una estructura jurídica o política, sino un conjunto de usos y costumbres que configuran el culto a un hombre todopoderoso: el presidente de la República.

Las amplias facultades, legales y extralegales, que el sistema permite al titular del Ejecutivo Federal han sido ejercidas en forma discrecional, cuando no en abierta confrontación con el régimen legal y el interés popular. Baste una rápida mención de la labor de los titulares de la Presidencia de la República, desde Alvaro Obregón hasta Carlos Salinas de Gortari, para darnos cuenta que el abuso del poder ha sido la regla y no la excepción. También es importante destacar, en pro de la objetividad, que es incuestionable que los períodos de gobierno a los que nos vamos a referir, tuvieron aspectos positivos, algunos, quizá, determinantes para el interés nacional. el objeto de nuestro estudio nos impide agotar el tema del presidencialismo, por lo que nos limitaremos a delinear algunos rasgos distintivos de los períodos presidenciales. Hecha la aclaración entramos en materia.

-ALVARO OBREGÓN (1920-1924).

En su período presidencial se firma el Convenio De la Huerta-La

(45) *De la Madrid Hurtado, Miguel; Elementos de Derecho Constitucional, 1a. Edición, I.C.A.P.-P.R.I., México, 1982, pág. 393.*

mont, con el que se logra la simpatía de Estados Unidos hacia nuestro país. Se reanudan las relaciones diplomáticas con el vecino del norte por medio de los Tratados de Bucareli. Se impulsa a los sindicatos y surgen dos poderosas organizaciones obreras: la Confederación Regional Obrera Mexicana y la Confederación General de Trabajadores.

La sucesión presidencial, en el año de 1923 en la que compiten Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta, desemboca en una revuelta encabezada por De la Huerta en Veracruz. Obregón derrota a los rebeldes.

-PLUTARCO ELIAS CALLES (1924-1928).

Funda el Banco de México y el Banco de Crédito Agrícola. Enfrenta graves conflictos con las compañías petroleras y con el clero, éste último conflicto va a derivar en la Guerra Cristera, en la que católicos de los Estados de Michoacán, Jalisco y Colima se levantarán en armas al grito de "¡ Viva Cristo Rey !" esta guerra tuvo una duración de tres años, de 1927 a 1929. También reforma el estatuto de gobierno del Distrito Federal, abandonando el sistema municipal.

Además, durante su gobierno, en el momento de la sucesión presidencial de 1927, se reformó la Constitución permitiendo la reelección del presidente de la República con la finalidad de preparar el camino para el nuevo período de gobierno de Obregón. Los generales Arnulfo Gómez y Francisco Serrano, que también aspiraban a la presidencia, se rebelaron en octubre de 1927 pronunciándose en contra de

la reelección. Serrano y Gómez fueron vencidos y fusilados.

En julio de 1928 se realizan las elecciones y resulta triunfador Alvaro Obregón. Cuando Obregón celebraba su triunfo en el restaurante "La Bombilla" en San Ángel, Distrito Federal, fue asesinado. Entonces se da un importante acontecimiento que da vida al "abuelo" del actual Partido Revolucionario Institucional, el PNR, e inicia la estructuración del poder presidencial por cauces institucionales, el Presidente Plutarco Elías Calles declara que con la muerte de Obregón termina el caudillismo y se inicia la era de las instituciones.

-EMILIO PORTES GIL (1928-1929).

A la muerte del Presidente electo, el Congreso designa como Presidente interino al Licenciado Emilio Portes Gil, quien toma posesión de su cargo el 1º de diciembre de 1928. Durante su administración finaliza la Guerra Cristera, también, crea la Universidad Nacional Autónoma de México.

Con él se inicia el llamado "maximato", que es una época en la cual, Portes Gil y los dos siguientes gobernantes, Ortiz Rubio y Rodríguez, se encuentran bajo el control de Elías Calles; el pueblo para caracterizar a esta situación, acuña la siguiente frase: "aquí está el que gobierna, pero el que manda está ahí enfrente".

-PASCUAL ORTIZ RUBIO (1930-1932).

La elección de Ortiz Rubio marca un hito en la historia de nues-

tro país, a él lo lleva al poder la "maquinaria" del Partido Nacional Revolucionario. Originalmente se le eligió para el periodo del 5 de febrero de 1930 al 30 de noviembre de 1934, pero los problemas políticos y el excesivo tutelaje del general Elías Calles, motivan que el 2 de septiembre de 1932 presente su renuncia.

-ABELARDO RODRIGUEZ (1932-1934).

Intensifica el reparto agrario, expide la Ley del Salario Mínimo y la Ley del Servicio Civil. Funda el Departamento Agrario e inicia operaciones durante su gestión Nacional Financiera y el Banco Nacional Hipotecario de Obras Públicas, durante su gobierno se reformó la Constitución para ampliar el periodo presidencial de cuatro a seis años. Como puntos oscuros del gobierno de Rodríguez, destacan el apoyo a las grandes empresas capitalistas y el fortalecimiento de la burguesía nacional.

-LAZARO CARDENAS DEL RIO (1934-1940).

Términa con el "maximato" expulsando al general Elías Calles del país. Da un fuerte impulso al reparto agrario, durante su gestión surgen la Confederación de Trabajadores de México y la Confederación Nacional Campesina, se reorganiza el Banco Nacional de Crédito Ejidal y se crea el Departamento de Asuntos Indígenas, se expropia y se nacionaliza la industria petrolera y el sistema ferroviario del país, se protesta por las agresiones de los Estados poderosos en contra de países débiles, se reestructura al Partido Nacional Revolucionario transformándolo en Partido de la Revolución Mexicana, y se co-

loca en él a gente de diferente ideología, organiza a los obreros y a los campesinos incorporándolos como apoyo al P.R.M., además, sentó las bases del presidencialismo tan prestigiado en su época y tan nefasto en la actualidad.

-MANUEL AVILA CAMACHO (1940-1946).

Su gobierno se caracteriza por el interés en la unificación nacional. Lucha contra el analfabetismo, inicia grandes proyectos de industrialización, renueva a Nacional Financiera y se impulsa al Banco de Comercio Exterior, se establece el Instituto Mexicano del Seguro Social, enfrenta la guerra con las potencias del Eje fascista lo que permite implementar el servicio militar obligatorio.

-MIGUEL ALEMAN VALDEZ (1946-1952).

Durante su régimen se intensifica la industrialización del país. Se construye Ciudad Universitaria, se ofrecen garantías a la inversión de capitales, se procede a la rehabilitación de los ferrocarriles nacionales, se crea el Banco del Ejército y el Agrícola Ganadero, se reorganiza la industria azucarera, se instala la Comisión Nacional del Maíz, se pone en operación la hidroeléctrica de Ixtapangtongo y se terminan las obras de las refinerías de Poza Rica, Veracruz y Salamanca, Guanajuato. Su contribución a la llamada cultura política consiste en la lealtad que se le debe al presidente, y que tan nefasta es en nuestros días ya que los individuos que acceden a los puestos de poder se olvidan de la lealtad a las instituciones nacionales, y sólo le son fieles, a veces en forma vergonzante, al pre

vidente de la República sin importar los intereses que represente. Además, durante su periodo se instituye el rumor como medio de difusión política. No debemos olvidar que encabeza un intento de reelegirse.

-ADOLFO RUIZ CORTINES (1952-1958).

Procura consolidar los logros económicos, sin embargo, paradójicamente, durante su régimen disminuye el valor adquisitivo de la moneda ante el incremento indiscriminado de precios. Con él se establece la costumbre de criticar al antecesor en el gobierno. La política de neutralización del antecesor se pone en marcha.

-ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1958-1964).

Continúa con la reforma agraria, edifica obras de riego, carreteras, obras para dotar de agua y luz eléctrica a las poblaciones marginadas. Se dan facilidades para el desarrollo de nuevas industrias, se dan seguridades a los inversionistas, se establecen los precios de garantía, se estimula la inversión y la estabilización monetaria, se pone en marcha un amplio programa de educación pública; en lo relacionado con la política exterior, los principios de "no intervención" y de "libre autodeterminación" regulan las relaciones de México con otros países.

López Mateos hace de la negociación su estrategia política, proviene de la clase media y comprende a todos los estratos sociales; se identifica con la gente, por lo que hay una corriente de simpatía

entre el pueblo y su gobernante. Sin embargo, durante la segunda mitad de su periodo de gobierno reprimió a los grupos obreros.

-GUSTAVO DIAZ ORDAZ (1964-1970).

Su gobierno estuvo colmado de problemas políticos y sociales. La concentración de la riqueza se incremento y se acumuló en unas cuantas manos; tenía problemas con los campesinos; con los sindicatos independientes; descuido los aspectos sociales. No tuvo cuidado con la educación, lo que desembocó en problemas estudiantiles; ante la organización de los jóvenes estudiantes el gobierno de Díaz Ordaz responde con la cerrazón; misma que culmina con la represión del 2 de octubre de 1968, acto que sirve para calificar al gobierno de Díaz Ordaz como intolerante.

-LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ (1970--1976).

Ambigüedad es la nota característica de su gobierno. Su lema de campaña "Ni izquierda ni derecha, arriba y adelante", así lo demuestra. Desde su campaña rompe con su antecesor. Trató de gobernar y ponerse en contacto con las mayorías, se apoya fundamentalmente en el sector social, lo que provoca problemas económicos y resistencia del sector empresarial; esto trae como consecuencias inflación, éxodo de capitales y falta de apoyo a las políticas gubernamentales. Durante su mandato tiene lugar la matanza del jueves de Corpus en el año de 1971, también enfrenta problemas de guerrilla que surgen a raíz de

los problemas derivados de la masacre de Tlatelolco en 1968.

-JOSÉ LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO (1976-1982).

Difícil momento le toca a López Portillo para gobernar; hereda de su antecesor la guerrilla y la inflación. Las presiones políticas se convirtieron en foco de inestabilidad constante, la lucha armada de grupos clandestinos genera miedo entre la población y la forma de enfrentar el problema es todavía peor, más miedo y represión. En lo económico bajo el lema de "debemos prepararnos para administrar la abundancia" derivada del petróleo nacional, se endeuda al país elevando la deuda externa a niveles alarmantes. En lo político impulsa la reforma electoral, con lo que se abre a la participación política a otros partidos. Nacionalización de la Banca, crisis económica y elevada inflación, aunada a una severa crisis política son las imprevistas de su gobierno.

-MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988).

Su gobierno se caracteriza por la llegada de los tecnócratas al poder. Destacan de su oferta política dos tesis fundamentales "Renovación moral" y la de "Democratización integral de la sociedad", ofertas que nunca se cumplen. Su gobierno es de austeridad económica debido a la elevada inflación. Se dice que carecía de experiencia política, por lo que el peso político de su sexenio lo lleva Manuel Bartlett Díaz y el económico Carlos Salinas de Gortari. Se entregó el país lentamente a los grupos empresariales, en materia de políti-

ca exterior, nuestro país cae bajo el área de influencia de los Estados Unidos de América. Se obedecen los dictados de nuestros vecinos del Norte, los del Fondo Monetario Internacional y los del Banco Mundial en forma vergonzante y antipatriótica.

-CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994).

Caracterizar el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari es bastante difícil. Llegó al poder en una de las más severas crisis del sistema político y bajo la denuncia de un gran fraude electoral. Con golpes magistrales de negociación política se afianzó al poder; privilegió a los grupos de presión económica, al grado que durante su sexenio más mexicanos ingresaron a las listas de multimillonarios de la revista "Forbes", se firmó el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, se privatizaron áreas estratégicas de la economía del país como la telefonía en forma poco clara, se vendieron empresas propiedad de la nación a empresarios particulares bajo sospecha de corrupción en su venta, se reformaron las leyes nacionales para privilegiar al inversionista extranjero. En contraste, se incrementó como nunca el número de pobres, los programas sociales oficiales fueron utilizados con fines electorales, los asesinatos políticos minaron la fe de las mayorías en el sistema, Salinas de Gortari contrató deuda externa a espaldas del Congreso vía tesobonos, lo que va a provocar una severa crisis económica; esta última circunstancia, y la insurrección armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional rompen con el encanto del salinismo, al grado que le cuestan la nominación para dirigir la Organización Mundial de Comercio.

-ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-?)

Sustituye al desaparecido Luis Donaldo Colosio en la candidatura a la Presidencia de la República. Sus lemas de campaña "Bienestar para tu familia", "Yo voto por la paz" y "Como lo hizo, el sabe como hacerlo" penetran en la población y le dan una holgada victoria en la elección presidencial. Inicia su sexenio bajo una profunda reforma del sistema legal mexicano: crea en el Poder Judicial el Consejo de la Judicatura, órgano encargado de las cuestiones administrativas en ese poder; reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial, impulsa reformas a las leyes civiles, penales y mercantiles. A esta labor legislativa, le añade una labor de orden político apoyando el diálogo con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la Mesa para la "Reforma del Estado". Su gobierno no ha estado exento de altibajos. Problemas con el de las carteras vencidas, la violencia política y los derivados de la aplicación de la política económica han generado severas críticas a su gestión. Por nuestra parte consideramos que es demasiado pronto para juzgar con objetividad la labor de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, a la sana distancia -después de que concluya su período presidencial- se podrá juzgar con mejores elementos su labor gubernamental.

Este breve recorrido por los gobiernos de nuestro país de 1920 a 1994, nos impide intentar una tipología aceptable del fenómeno del presidencialismo; por lo que recurriremos a la autorizada voz de don Daniel Cosío Villegas, eminente politólogo mexicano y estudioso del sistema político nacional, quien nos dice: "...las dos piezas fundamentales del sistema político mexicano son un poder ejecutivo -o,

más específicamente, una presidencia de la República- con facultades de una amplitud excepcional, y un partido oficial predominante."(46) Es necesario, entonces, ahondar en las causas que permiten al Jefe del Ejecutivo ser la figura política predominante en la escena de la vida pública nacional; nuestra opinión es que dichas causas son, entre otras, las siguientes:

-El centralismo exagerado que permite que toda la vida política del país gire en torno de la institución presidencial.

-La subordinación de los miembros del Congreso a la figura del presidente; recurramos nuevamente a Daniel Cosío Villegas, para explicar este fenómeno: "Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar en el senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo importante."(47)

-La conformación de la Suprema Corte de Justicia, en la que sus miembros requieren del favor presidencial ya que el ejecutivo puede intervenir en sus nombramientos de acuerdo con la fracción XVIII, del artículo 89 constitucional, y en sus asuntos por medio del Consejo de la Judicatura, órgano en el que tiene representación.

-Las funciones de administración que la ley le confiere al Presidente lo convierten en el principal motor económico de la nación.

-La subordinación de las Fuerzas Armadas del país a su mandato,

(46) Cosío Villegas, Daniel; *El Sistema político Mexicano*, 2ª Edición Editorial Joaquín Mortiz S. A., México 1972, pág 21

(47) *Ibidem*, pág. 29.

reconociendo, con carácter institucional, la supremacía del poder civil sobre el militar.

-El fuerte aparato propagandístico que a través de los medios masivos de comunicación -oficiales y privados- sirve para montar campañas de apoyo a los programas presidenciales o para promover la imagen del mandatario en turno.

-Por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público concentra el ingreso nacional, lo que obliga a los Estados a recurrir al presidente para solucionar los problemas de índole económica que tengan.

-La enorme gama de facultades legales que le conceden la Constitución y las leyes secundarias.

-Las reglas no escritas del sistema que le permiten escoger a su sucesor y a los principales actores políticos del país. Se niega la existencia de estas reglas, pero con relación al tema el constitucionalista Feliciano Calzada Padrón dice: "Sin que necesariamente estas reglas se encuentren escritas, y tampoco porque tengan carácter jurídico, de todas maneras existen y se perciben en cualquier ambiente político, al punto que llegan incluso a conformar y/o modificar la razón de ser o de actuar de instituciones creadas por la ley fundamental." (48)

-Es el dirigente nato del partido oficial -el PRI-, lo que le permite disponer de un gran aparato estructural para uniformar a los órganos electorales del país.

-Le corresponde dirigir la política internacional del país, sin contrapesos de ninguna especie debido a la subordinación, o al predom

(48) Calzada Padrón, Feliciano; *Derecho Constitucional*, 1a. Edición-Editorial Haria, S.A. de C.V., México, 1992, pág. 149.

minio de los miembros del Partido Revolucionario Institucional, en el Congreso.

-Gobierna por medio de funcionarios delegados, puesto que nadie, ni en los Poderes Legislativo o Judicial, osaría desobedecer una orden presidencial.

-La existencia de una relación o liga patriarcal entre el pueblo y "papá gobierno" encarnado en la figura del titular del Ejecutivo en turno.

-La ignorancia política del pueblo mexicano, debido a una deficiente educación cívica, que impide que los derechos constitucionales y legales se ejerciten a cabalidad.

-La disposición de fondos de la llamada "partida secreta".
 Quien mejor define esta situación es el estudioso Jorge Carpizo, que afirma: "Podemos decir, en una forma general, que en México el presidente tiene en sus manos toda la materia: agraria, internacional, la boral, educativa, minera, petrolera, de electrificación, de hacienda pública, política monetaria y de crédito público, seguridad social y culto religioso. Es el jefe del Ejército y de hecho de su partido. Nombra a los personajes políticos, diplomáticos, judiciales y militares más relevantes del país. Es quien tiene el ejercicio de la acción penal y quien decide las situaciones más importantes para la nación, como la declaración de guerra; legisla en los casos de emergencia; y aun en tiempos normales es el legislador más importante, ya que la mayoría de las leyes fueron proyectos suyos." (49)

Con lo anterior, queda claro que, a la par de las facultades y obligaciones que se regulan en el artículo 89 constitucional, el pre

(49) Carpizo, Jorge; *La Constitución de 1917*, 9a. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pág. 282.

sidente de la República tiene una variada gama de "poderes" derivados de los usos y costumbres del sistema político mexicano y que, unidas a las facultades legales, configuran una especie de cuasi-dictador o porque no decirlo un semi-dios sexenal. No siempre se ha hecho buen uso de estas facultades legales y extralegales, por parte del presidente en turno, es más, algunas de ellas se han utilizado en abierta violación a la ley; es en el uso de los "poderes" que el sistema confiere al ejecutivo y en el abuso de las facultades legales, donde se configura el mal endémico que los mexicanos hemos venido padeciendo a lo largo de nuestra historia: el abuso de poder.

3. OTRAS ATRIBUCIONES PRESIDENCIALES DERIVADAS DE LA CONSTITUCIÓN

Como no son materia de nuestro estudio solo las mencionaremos, con la finalidad de complementar el estudio doctrinal del presidencialismo mexicano.

-Artículo 27 de la Constitución Federal. De este artículo se desprenden como facultades del titular del Poder Ejecutivo: la expropiatoria; la de regular los asentamientos humanos; la de otorgar concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales del país; la de establecer reservas nacionales y suprimirlas; la de declarar la nulidad de contratos y concesiones relativas al aprovechamiento de aguas y riquezas naturales de la nación; y la de proponer magistrados para el Tribunal Superior Agrario, con la aprobación del Senado.

-Artículo 29 de la Carta Magna. Autoriza al presidente para que, en los casos que específicamente regula, y con las formalidades que

señala, suspenda las garantías individuales en todo el país o en un lugar determinado por medio de prevenciones generales, sin contraerse a un individuo en particular.

-Artículo 33 constitucional. Permite al titular del Poder Ejecutivo expulsar de manera inmediata y sin juicio previo, a los extranjeros cuya permanencia juzgue inconveniente para el país.

-Artículo 71 de la Ley Fundamental Mexicana. Faculta al jefe del Ejecutivo para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.

-Artículo 72 de la Constitución Federal. Establece la obligación para el Presidente de publicar las leyes aprobadas por el Congreso y la facultad de veto a las mismas leyes. Además, prohíbe al ejecutivo, realizar observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando funcionen como cuerpo electoral o jurado.

-Artículo 73, fracción VIII. Permite al ejecutivo federal contratar créditos para regulación monetaria, operaciones de conversión o en los casos de emergencia que se regulan en el artículo 29 constitucional.

-Artículo 122, fracción VI, inciso (a). Aquí se autoriza al ejecutivo para nombrar al jefe del Distrito Federal, sometiendo el nombramiento a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

-Artículo 131, segundo párrafo de la Constitución Política del país. Faculta al Presidente de la República para legislar en la materia económica, en los casos que regula, y siempre que se afecte al comercio exterior, la economía del país, la producción o se obtenga cualquier otro beneficio para el país.

146

**PROPUESTA DE REFORMA
AL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION FEDERAL MEXICANA**

"La libertad política...la determina cierta distribución armónica de los tres poderes."

Montesquieu.

A) NECESIDAD DE LA REFORMA.

A lo largo del presente trabajo nos hemos compenetrado con el exceso de prerrogativas, legales y extralegales, que se establecen a favor del Presidente de la República. También, hemos destacado lo exiguo de las obligaciones que se consignan a cargo del referido órgano del poder. A pesar de que en el Título Cuarto de la Constitución se proveen los supuestos de la responsabilidad de los servidores públicos, es evidente, de la simple lectura de los artículos constitucionales relativos, que el presidente de la República excede dicho marco referencial. También se dice en la doctrina que el juicio de amparo es una de las limitantes al poder presidencial pero, como vimos en las páginas interiores, el titular del Ejecutivo tiene una intervención destacada en los asuntos del Poder Judicial; Además, debido a la limitación que le impone la fórmula Otero, el juicio de amparo es poco efectivo para frenar al ejecutivo. Lo anterior nos permite albergar serias dudas sobre la afirmación del referido sector doctrinal. El constituyente de 1917 no pretendió crear una especie de "Frankenstein" político en la institución presidencial, por el contrario, ya en los debates de la Asamblea Constituyente de 1917 se vislumbraba la posibilidad de que el titular del Poder Ejecutivo Federal excediera el marco legal y constitucional. Ya lo advertía el diputado David Pastrana Jaimes en su intervención

en los debates relacionados con el artículo 89 de la Constitución: "Lo que hemos hecho aquí al maniatar al poder legislativo, quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al poder ejecutivo. El ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto, y a través de nuestra historia y conocimientos bien sabemos todos, y está en nuestra conciencia, que un poder absoluto es un poder débil, por que es un poder odioso..." (50) Palabras que, hoy más que nunca, pesan en las mentes y en los corazones de los mexicanos, ante la imposibilidad de lograr que el presidente de la República rinda cuentas de su actuación.

Para el estudioso de la política mexicana Daniel Cosío Villegas es necesario que: "Dadas las amplísimas facultades, legales y extra legales, del presidente de la República, y dado el abrumador predominio del partido político oficial, apenas puede exagerarse si se afirma que el problema político más importante del México actual es contener y aun reducir en alguna forma ese poder excesivo..." (51) Lo dicho, a pesar de que requiere una adecuación a nuestra cambiante realidad -en la actualidad el Partido Acción Nacional le disputa la hegemonía al Partido Revolucionario Institucional, por el voto popular-, todavía se encuentra vigente en el México de hoy.

A pesar de algunas halagüeñas reformas al precepto constitucional que comentamos, entre las que destaca la realizada el 31 de di-

(50) Palavicini, Félix F.; *Historia de la Constitución de 1917, Génesis. Integración del Congreso. Debates Completos. "Texto Integral Original y Reformas Vigentes"*, Tomo II. México, 1938. -- págs. 399 y siguientes. 48a. sesión ordinaria, 18-enero-1917.

(51) *Opus Cit.*, págs. 68.

ciembre de 1994; todavía se establecen en la norma constitucional que estudiamos un exceso de prerrogativas a favor del presidente de la República. Si a lo anterior le agregamos los poderes que el sistema otorga al jefe del ejecutivo, entenderemos con facilidad el porque debemos someter a éste poder a mayores controles legales.

Si México aspira a llegar al siglo XXI como un país democrático, es necesario sujetar las amplias facultades presidenciales al imperio de la ley. La reforma al artículo 89 de nuestra Carta Magna sería, o debería ser, el primer paso de ese gran esfuerzo.

B) TEXTO SUGERIDO.

Artículo 89.-Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, sin alterarlas ni modificarlas y respetando su esencia constitucional; y proveer en la esfera administrativa a su estricta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho. Nombrar y remover, con respeto a sus derechos laborales, a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar y remover, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Senado, a los empleados superiores de hacienda, y a los funcionarios superiores de cualquier dependencia a su cargo que intervengan, bajo cualquier título, en la conducción de la política económica nacional; con excepción hecha de los secre

tarios del despacho;

IV. Nombrar y remover a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Senado;

V. Nombrar, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Senado, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

VI. Nombrar a los demás oficiales y suboficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con estricto apego a las leyes de la materia;

VII. Designar, con la ratificación del Congreso de la Unión, al Procurador General de la República;

VIII. Cuando el Congreso de la Unión o la Cámara de Senadores no se encuentren en sesiones, el presidente de la República podrá realizar los nombramientos a que se refieren las fracciones II, III, IV, V y VII, con la aprobación de la Comisión Permanente. Los nombramientos de las fracciones IV y VII solo se consideraran definitivos hasta que se sometan, en el próximo periodo de sesiones, al Senado y al Congreso de la Unión, respectivamente;

IX. 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. Para utilizar a la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior de la Federación, solo podrá hacerlo previa declaración de la emergencia en los términos del artículo 29;

X. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos y con idénticas limitaciones que en la fracción anterior, acatando lo dispuesto en la fracción IV del artículo 76;

XI. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión que deberá ser aprobada, en cada una de las Cámaras, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros componentes;

XII. Informar a la Nación de cualquier circunstancia excepcional que altere la institucionalidad o la paz social, tomar las medidas para enfrentarla y presentar un informe pormenorizado de los hechos al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en los recesos del Congreso;

XIII. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Senado. En la conducción de la política internacional mexicana, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y seguridad internacionales;

XIV. Convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente;

También podrá, como medida extraordinaria de carácter excepcional, disolver al Congreso de la Unión por dos veces como máximo, para lo que deberá sujetarse a:

- a) La expedición de un decreto fundando y motivando su decisión.
- b) El decreto forzosamente deberá acompañarse con la convocatoria a nuevas elecciones en un plazo que no deberá exceder de sesenta días.

El primer acto del nuevo Congreso de la Unión será revisar el decreto de disolución, para ese efecto la Cámara de Diputados se erigirá en cámara dictaminadora y la de Senadores en cámara revisora; en caso de profunda discrepancia entre ambas cámaras del Congreso de la Unión, deberá resolver el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública. El voto desfavorable de la mayoría absoluta en las cámaras o la resolución en contra de la Suprema Corte, tendrá como consecuencia la destitución del Presidente;

XV. Facilitar al Poder Judicial todos los auxilios que requiera para el ejercicio expedito de sus funciones;

XVI. Conceder, conforme a las leyes, indultos o conmutar las sentencias a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales, y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal, previos los siguientes requisitos:

- a) Que exista sentencia en firme con la autoridad de cosa juzgada.
- b) Dictamen favorable del órgano encargado de la Readaptación Social.
- c) Informe del juzgado o tribunal que impuso la sentencia;

XVII. Garantizar el derecho a la información en los términos del artículo 6º. Para ese efecto el Presidente deberá abrir los archivos de todas las oficinas bajo su cargo a la libre inspección de los particulares, quienes podrán obtener copia de lo que en ellos se asiente. Quedan exceptuados de esta disposición aquellos documentos que pudieran comprometer la seguridad nacional; pero, cuando ya no representen riesgo, deben ser puestos a disposición del público;

XVIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación. Si se viola con esta

conducta la soberanía de algún Estado se deberá fundar y motivar la decisión;

XIX. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a ley de la materia, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria o de la ciencia;

XX. Someter a referéndum popular todo proyecto de ley que se relacione con la organización de los poderes públicos, o cualquier proyecto de tratado internacional que afecte la estructura económica o política de la Nación. En este último caso, también deberá informar, en los términos de la fracción XII del presente artículo, sobre las negociaciones tendientes a instrumentarlos.

Entre las modificaciones que introducimos al precepto en estudio, destacan las siguientes: en la fracción I se obliga al presidente a no alterar ni modificar las leyes y a respetar a su esencia constitucional; en las fracciones segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava agrupamos lo relacionado con los nombramientos y remociones, conjuntando estas normas que se encontraban dispersas en el cuerpo del artículo 89 de la Constitución; además, agregamos la obligación de que ciertos nombramientos se realicen con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores; en el caso del Procurador General de la República, introducimos la obligación de que su nombramiento sea ratificado por el Congreso de la Unión debido a las características especiales de dicho funcionario, como son: ser el órgano persecutor de los delitos, el abogado de la Nación y parte en los juicios de amparo, por lo que consideramos que en su nombramiento debe participar el Congreso de la Unión o, incluso, avanzar hacia una elección directa de este fun-

cionario público. En las fracciones novena, décima y décima primera consignamos las facultades en materia de seguridad nacional, con las restricciones de que, cuando se utilice a las Fuerzas Armadas para la seguridad interior de la nación, se debe declarar previamente el estado de emergencia a que alude el artículo 29 constitucional; en el caso de la declaración de guerra, agregamos que sea previa ley aprobada en cada una de las Cámaras, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros componentes; adicionamos, en la fracción décima segunda la obligación a cargo del ejecutivo de informar a la nación de cualquier circunstancia que altere la vida de la nación y en la fracción décimo séptima se obliga al presidente a garantizar el derecho a la información en los términos del artículo sexto constitucional. Con relación a este tema citaremos a Norberto Bobbio, quien afirma que: "El tema más interesante, en el que verdaderamente se puede poner a prueba la capacidad del poder visible de develar el poder invisible, es el de la publicidad de los actos del poder, que, como se ha visto, representa el verdadero y propio momento de cambio en la transformación del Estado moderno de Estado absoluto en Estado derecho." (52); la adición de la fracción décimo cuarta puede parecer extraña en un régimen democrático, e incluso generar amplia polémica, ya que faculta al ejecutivo para disolver al Congreso de la Unión, pero, debido a los cambios que tienen lugar en nuestro país, no sería imposible que en el futuro estuviéramos gobernados por un presidente perteneciente a un partido político y por un Congreso cuyos miembros pertenezcan a otro partido, para Maurice Duverger: "La amenaza de la disolución es, para los diputados, el comienzo de la

(52) Bobbio, Norberto; *El futuro de la democracia*. 2a. reimpresión. 1a. Edición en español. F.C.E., México, 1991., pág. 80

prudencia. Además la disolución permite encontrar un desenlace fácil y lógico a los eventuales conflictos entre las asambleas y el ejecutivo, por medio del arbitraje de los electores." (53) Además, esta esta facultad se rodea de diversos "candados" para evitar que se abuse de ella como son: la posible destitución del ejecutivo, el número limitado de veces en que se puede utilizar, etc.; en la fracción décimo sexta, para otorgar los indultos incorporamos una serie de requisitos, como son: que haya sentencia con autoridad de cosa juzgada, dictamen positivo de las autoridades administrativas e informe del juez o tribunal que conoció de la causa. Por último en materia de innovaciones, introducimos la obligación relativa a que, los proyectos de ley que afecten la estructura de gobierno o los tratados internacionales que modifiquen nuestro sistema económico o político, deben ser sometidos a referéndum popular, entendiendo al referéndum como el "voto directo de los ciudadanos de un país para ratificar sus leyes o Constitución." Con la incorporación de esta figura jurídica a la constitución, ya se han alzado diversas voces en nuestro país como la del Secretario de Gobernación Emilio Chuayffet Chemor (54).

Estamos conscientes que las modificaciones que proponemos requieren de una adecuación legislativa más profunda al contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También, es indudable que el contenido de la reforma que proponemos no es perfecta, sino perfectible; y no agota todos los temas relativos al fe-

(53) Duverger, Maurice; *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Ariel, S.A., España, 1962., pág. 169.

(54) Periódico *La Jornada* número 4145, del 22 de marzo de 1996. Página principal y B.

nómeno de acumulación de poder en la persona del presidente de la República. El expositor del derecho debe tener la humildad para reconocer sus limitaciones y, en caso de ser necesario, fragmentar su objeto de estudio para el mejor entendimiento de una institución jurídica. Con nuestra exposición consideramos, sin ufanarnos, que cumplimos con el propósito de la presente tesis.

Debemos meditar en las palabras de Carl Schmitt: "La distinción de poderes...Es el principio orgánico destinado a asegurar, al ponerse en práctica, la moderación y controlabilidad de todos los órganos de poder del Estado." y agrega que: "En la distinción de poderes hay que considerar...una separación de las autoridades superiores del Estado y de sus competencias; después, el establecimiento de una vinculación de influjo y contrapeso recíprocos..." (55) Para el lector atento el presente trabajo introduce elementos nuevos en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Elementos que deberán ser tomados en consideración a la hora de legislar sobre las facultades y obligaciones del presidente de la República.

(55) Schmitt, Carl; *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, S.A., Madrid, España, 1982., pág. 186.

CONCLUSIONES

1.-A través de las diversas etapas de nuestra historia la función ejecutiva ha estado investida de una serie de facultades, que en su conjunto, integran la esfera competencial del llamado Poder Ejecutivo.

2.-Las facultades que históricamente se le han reservado al Ejecutivo son: la promulgación de leyes, la publicación de las mismas, el nombramiento de ciertos colaboradores, la seguridad interior y exterior de la nación, la conducción de la política exterior, la dirección de las Fuerzas Armadas, la declaración de guerra y el indulto a delinquentes en el ámbito de su competencia.

3.-La esfera competencial del titular del Poder Ejecutivo no ha variado sustancialmente desde la antigüedad hasta nuestros días.

4.-En algunos documentos fundamentales que tuvieron vigencia positiva en nuestro país, con excelente técnica jurídica, se hacía la distinción entre prerrogativas, facultades y obligaciones del órgano ejecutivo.

5.-No consideramos prudente retomar la distinción entre prerrogativas, facultades y obligaciones en virtud de que la Constitución de 1917 tiene casi 79 años de vigencia positiva, con algunas adiciones y reformas, por lo que ya existe una costumbre jurídica con relación al tema en nuestro país.

6.-En el artículo 89 de la Carta Magna vigente, en sus diversas fracciones, se regula lo relacionado con las facultades y obligaciones del Presidente de la República.

7.-La esfera competencial del jefe del Ejecutivo se complementa con el contenido de otros artículos constitucionales en nuestro régimen político-jurídico.

8.-También existen un conjunto de usos y costumbres, que podría-

mos llamar "metaconstitucionales", derivados del sistema político nacional y que en unión de las facultades jurídicas conforman la esfera total de poder del Presidente de la República.

9.-En diversas etapas históricas de nuestro país, se había tenido la necesidad de contar con un sistema de instituciones jurídico-políticas fuertes. Es en este contexto de nuestra historia en el que debemos encuadrar al presidencialismo.

10.-En sus tiempos de mayor prestigio, el presidencialismo era una institución benéfica para el país. En la actualidad se ha transformado en un lastre para las instituciones democráticas en México.

11.-En ocasiones, el titular del Poder Ejecutivo ha violentado las instituciones jurídicas y políticas de nuestro país ya que se carece de reales controles institucionales que puedan servir de contrapeso a su poder.

12.-Es necesario, entonces, instituir mayores controles jurídicos que permitan frenar el excesivo poder que nuestro sistema político asigna al Presidente.

13.- Es en este contexto en el que se justifica una reforma al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que es en este precepto constitucional, en sus diversas fracciones, en el que se plasman las principales facultades y obligaciones que se asignan al Presidente.

14.-Estos controles deben partir tanto de los representantes populares, el Congreso de la Unión, como de la sociedad civil, por medio de las figuras jurídicas del plebiscito y el referéndum, y sin ajustarse a rígidas fórmulas jurídicas, entendiendo al derecho como la herramienta por excelencia para lograr este fin.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS

ACOSTA ROMERO, Miguel; *Teoría General del Derecho Administrativo.*

Primer curso. 10ª Edición actualizada.
 Editorial Porrúa, S.A.
 México, 1991. 903 páginas.

BAEZ MARTINEZ, Roberto; *Derecho Constitucional. (La crisis de las estructuras políticas en el mundo).*

Primera edición.
 Cárdenas, Editor y Distribuidor.
 México, 1979 573 página.

BOBBIO, Norberto; *El futuro de la democracia.*

Segunda reimpresión.
 Primera edición en español.
 Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.
 México, 1991. 138 páginas.

BURGOA, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano.*

Octava edición. Editorial Porrúa, S.A.
 México, 1991. 1047 páginas.

CALZADA PADRON, Feliciano; *Derecho Constitucional.*

Primera edición actualizada.
 Editorial Harla, S.A. de C.V.
 México, 1992. 559 páginas y 37 de Addenda.

CARPISO, Jorge; *La Constitución Mexicana de 1917.*

Novena edición. Editorial Porrúa, S.A.
 México, 1995. 305 páginas.

CARPISO, Jorge; *Estudios Constitucionales.*

Segunda edición.
 U.N.A.M. La Gran Enciclopedia de México.
 Instituto de Investigaciones Jurídicas.
 México, 1983. 479 páginas.

CARPIZO, Jorge; *El Presidencialismo Mexicano.*

Décima primera edición.
Siglo XXI Editores, S.A. de C.V.
México, 1993 240 páginas.

CARRILLO PRIETO, Ignacio; *Renovación Constitucional y Sistema Político.*

Estudio Jurídico-Político.
1ª Edición, Gobierno del Estado de Guerrero
Editorial Porrúa, S.A.
México 1987, 381 páginas.

COSIO VILLEGAS, Daniel; *El sistema político mexicano.*

Segunda edición.
Editorial Joaquín Mortiz, S.A.
México, 1972. 116 páginas.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel; *Elementos de Derecho Constitucional.*

Primera edición.
Instituto de Capacitación Política-P.R.I.
México, 1982. 365 páginas.

DUVERGER, Maurice; *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.*

Traducción de Jesús Ferrero.
Demos-Colección de Ciencia Política.
Ediciones Ariel, S.A.
España, 1962 467 páginas.

HAURIOU, Maurice; *Principios de Derecho Público y Constitucional.*

Traducción de Carlos Ruiz Castillo.
Segunda edición.
Instituto Editorial Recis.
Madrid, España, 587 páginas.

HERNANDEZ, Octavio A.; *Mil y un Planes, tres revoluciones y una última Constitución.*

Sin número de edición.
Miguel Angel Porrúa Librero-editor.
México, 1988. 326 páginas.

KELSEN, Hans; *Teoría General del Derecho y del Estado.*

Traducción de Eduardo García Maynez.
Segunda edición. Cuarta reimpresión.
U.N.A.M. Dirección General de Publicaciones.
México 1988. 468 páginas.

LANZ DURET, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen.*

Quinta edición. Octava reimpresión.
Compañía Editorial Continental, S.A.
México, 1982. 445 páginas.

LOZANO, José María; *Derecho Constitucional Patrio.*

Segunda edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1987. 507 páginas.

LOCKE, John; *Ensayo sobre el Gobierno Civil.*

Traducción de Armando Lázaro Ros.
Primera edición. Primera reimpresión.
Madrid, España, 1973. 190 páginas.

MARTINEZ DE LA BERNA, Juan Antonio; *Derecho Constitucional Mexicano.*

Primera edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1983. 447 páginas.

MARQUET GUERRERO, Porfirio; *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano.*

Primera edición.
U.N.A.M. - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
México, 1975. 437 páginas.

MONTERO ZENDEJAS, Daniel; *Derecho Político Mexicano.*

Primera edición.
Editorial Trillas, S.A. de C.V.
México, 1991. 746 páginas.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat; *Del espíritu de las leyes.*

- Versión castellana de Nicolás Estévez.
 Colección Sepan Cuantos...191.
 Editorial Porrúa, S.A.
 México, 1971. 453 páginas.
- MORENO, Daniel; *Derecho Constitucional Mexicano*.
 Vigésima primera edición.
 Editorial Porrúa, S.A.
 México, 1990. 604 páginas.
- NARANJO MESA, Vladimiro; *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*.
 Cuarta edición corregida y aumentada.
 Editorial Temis.
 Bogotá, Colombia, 1991. 557 páginas.
- PALAVICINI, Felix F.; *Historia de la Constitución de 1917. Génesis Integración del Congreso. Debates Completos*.
 "Texto Integro Original y Reformas Vigentes."
 Tomo II. sin número de edición.
 México, 1938. 708 páginas.
- RABASA, Emilio; *1856 - 1930 La Constitución y la Dictadura. Estudios sobre la Organización Política de México*.
 Quinta edición
 Editorial Porrúa, S.A.
 México, 1976. 246 páginas.
- RAMIREZ FONSECA, Francisco; *Manual de Derecho Constitucional*.
 Sexta edición.
 Editorial Pac, S.A. de C.V.
 México, 1990. 573 páginas.
- SAYEG HELU, Jorge; *El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración constitucional de México 1808-1988*.
 Primera edición corregida y aumentada.
 Fondo de Cultura Económica.
 México, 1991. 1024 páginas.
- BORDO CEDERO, Reynaldo; *El Congreso en la Primera República Centralista*.

Primera edición.
El Colegio de México-Instituto Tecnológico
Autónomo de México.
México, 1993. 472 páginas.

SCHMITT, Carl; *Teoría de la Constitución.*

Presentación de Francisco Ayala.
Epílogo de Manuel García-Pelayo.
Versión española de Francisco Ayala.
Alianza Editorial, S.A.
Madrid, España, 1982. 377 páginas.

STUART MILL, John; *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo.*

Traducción de Antonio Guzmán Balboa.
Primera edición en español 1966.
Editorial Herrero Hermanos, Sucs.
México, 1966. 319 páginas.

TENA RAMIREZ, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano.*

Vigésima primera edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1985. 649 páginas.

VARIOS

DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, et al; *Desarrollo Histórica del Constitucionalismo Hispanoamericano.*

Primera edición.
U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
México, 1976. 314 páginas.

CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo; *Derecho Constitucional.*

Colección Introducción al Derecho Mexicano.
U.N.A.M. - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Serie a. Fuentes (B), Número 32.
Primera reimpresión.
México, 1983. 95 páginas.

CARPIZO, Jorge y otros; *La Interpretación Constitucional.*

"Algunas Reflexiones sobre la Interpretación
Constitucional en el Ordenamiento Mexicano."
Primera edición.
U.N.A.M. - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
México, 1975. 160 páginas.

LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
(1917-1984).

Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama,
compiladores.
Instituto de Investigaciones Jurídica-U.N.A.M.
México, 1985. Volúmenes I a 4

DOCUMENTOS OFICIALES

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, *México a través de sus Constituciones.*

Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado
Constitucional.
Tercera edición.
Tomo IX Artículos del 76 a 89.
Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
LII Legislatura.
México, 1985. Apostillas I a 101.

DIARIO DE LOS DEBATES, *Congreso Constituyente 1916 - 1917.*

Tomo II. Edición facsimilar.
Primera edición 1960.
Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución
Mexicana.
México, 1985. 1283 páginas.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

109ª. Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1995. 140 páginas.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Tercera edición comentada.
Colección Popular Ciudad de México.
Serie Textos Jurídicos.
Departamento del Distrito Federal; Instituto de
Investigaciones Jurídicas - U.N.A.M.; y
Procuraduría General de Justicia del Distrito
Federal.
México, 1992. 609 páginas.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Primera edición comentada.
Rectoría - Instituto de Investigaciones
Jurídicas - U.N.A.M.
México, 1985. 358 páginas.

HEMEROGRAFIA.

Periódico "LA JORNADA" Números 3948 y 4145, del 3 de septiembre de
1995 y del 22 de marzo de 1996, respectivamente.