

00781  
32  
24.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho**

**FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL**  
**PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**  
**EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL**

**TESIS**

Que para obtener el título de

**DOCTOR EN DERECHO**

presenta

**SILVIA EUGENIA ROCHA TORRES**

**TUTOR: DR. EMILIO O. RABASA**

1997

MEXICO, D. F.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**TESIS DOCTORAL.**  
**FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE**  
**DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**  
**RESUMEN.**

Esta tesis doctoral tiene como objetivo esencial analizar e interpretar, a la luz de nuestro sistema jurídico, las bases constitucionales que consagran las facultades del Presidente de México en materia económico internacional. Muchos son los análisis de carácter político o económico que han abordado este tema, pero el problema no se ha enfocado suficientemente desde el ángulo jurídico, es decir, a partir del marco constitucional que encuadra el ejercicio de tales facultades presidenciales, sus controles, el contexto internacional en que se ejercen y los factores globales que las impactan.

En esta investigación, en función de sus resultados, se identificarán las grandes líneas que conducen hacia una actuación más democrática y flexible del Ejecutivo Federal y las que orientan la labor del Presidente de la República en relación con los otros poderes (Legislativo y Judicial), otros niveles de gobierno (entidades federativas y municipios), diversos sectores de la sociedad mexicana y, en último grado, con sus similares de otros países.

En el primer capítulo se expone la metodología que se siguió durante el análisis; esto es, la materia sobre la que versó la investigación, sus alcances y limitaciones y los problemas a plantear y resolver.

El segundo capítulo, denominado "Bases conceptuales e históricas" busca diferenciar entre el sistema presidencial y el parlamentario; delimitar el concepto de facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional e identificar cuál ha sido su evolución histórica en México, por medio de sus Presidentes y de las constituciones políticas que han regido al país.

En el tercer capítulo intitulado "Estudio comparado", se abordan diversas constituciones políticas de otros países, en las que se encuentra la figura del Presidente de la República y sus facultades, así como aspectos económico internacionales.

En el cuarto capítulo se identifican las "Bases constitucionales positivas", a partir de la creación democrática del orden jurídico, el régimen de economía mixta, la planeación del desarrollo nacional, la conducción de la política exterior, la globalización y la efectividad del ejercicio de las facultades del Presidente en relación con las limitaciones existentes. También se exponen y analizan específicamente las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económica internacional y se concluye con la identificación del marco regulatorio secundario aplicable.

En el quinto capítulo "Aplicación de las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional", se señalan los instrumentos y organizaciones en las cuales se materializan o pueden llegar a ejercerse tales facultades. Principalmente se hace referencia al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y a la Organización Mundial de Comercio, al Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, a acuerdos en diversas áreas (Latinoamérica, Comunidad Europea, Cuenca del Pacífico y el Caribe) y a organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Acuerdo de Basilea y la Organización Internacional de Comisiones Nacionales de Valores.

Por último, a manera de resultados de la investigación, se puntualizan las conclusiones y recomendaciones sobre las inquietudes planteadas.

LIC. SILVIA E. ROCHA TORRES.

**TESIS DOCTORAL  
FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL**

*Dedico esta tesis doctoral a:*

- ◆ *Eduardo Rocha González, mi padre, que con su experiencia siempre me ha apoyado en todos los proyectos que he emprendido en mi vida profesional.*
  - ◆ *Ma. Eugenia Torres de Rocha, Claudia Rocha de Mariscal y Eduardo Rocha Torres, mi madre y hermanos, por el cariño que siempre me han brindado.*
  - ◆ *Ricardo Rueda González De la Vega, con todo mi amor, por la gran insistencia de que terminara este trabajo.*
-

## INDICE

	Páginas.
<b>INTRODUCCION.</b>	VI
<b>CAPITULO PRIMERO. METODOLOGIA.</b>	1
<b>1. Materia de la investigación.</b>	1
1.1. Importancia y actualidad.	3
1.2. Carácter polémico.	6
1.3. Forma y materia de la regulación.	8
<b>2. Alcances y limitaciones.</b>	11
2.1. Investigación jurídico-objetiva.	11
2.2. Enfoque conceptual, constitucional y sistémico.	14
2.3. Métodos aplicados.	16
<b>3. Problemas planteados.</b>	17
<b>CAPITULO SEGUNDO. BASES CONCEPTUALES E HISTORICAS.</b>	19
<b>1. Origen.</b>	19
1.1. Sistema presidencial.	20
1.1.1. Características.	23
1.1.2. Antecedentes generales.	28
1.1.3. En México.	32
1.1.3.1. Causas.	33
1.1.3.2. Diversas visiones y opiniones.	36
1.1.3.3. Fuentes.	38
1.1.3.4. Presidencialismo puro.	39
1.1.3.5. Organización del Ejecutivo.	42
1.2. Sistema parlamentario.	51
1.2.1. Diferencia con el sistema presidencial.	52
1.2.2. Principales aspectos de los regímenes.	56
<b>2. Historia de México.</b>	57
2.1. El pensamiento presidencial mexicano.	57
2.1.1. Liderazgo político.	58

**TESIS DOCTORAL**  
**FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE**  
**DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL**

2.1.2. Burocratismo político.	58
2.1.3. Presidencialismo.	59
<b>2.2. Constituciones.</b>	<b>60</b>
2.2.1. El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.	61
2.2.3. La Constitución de las Siete Leyes.	66
2.2.3. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.	69
2.2.4. El Acta Constitutiva y de reformas de 1847.	70
2.2.5. La Constitución de 1857.	72
2.2.6. La Constitución de 1917 y sus reformas.	80
<b><u>CAPITULO TERCERO. ESTUDIO COMPARADO.</u></b>	<b>124</b>
<b>1. Planteamiento.</b>	<b>124</b>
<b>2. América.</b>	<b>125</b>
2.1. Argentina.	127
2.2. Bolivia.	131
2.3. Brasil.	134
2.4. Colombia.	137
2.5. Costa Rica.	143
2.6. Cuba.	146
2.7. Chile.	148
2.8. Ecuador.	154
2.9. El Salvador.	157
2.10. Estados Unidos de América.	161
2.11. Guatemala.	167
2.12. Honduras.	171
2.13. Nicaragua.	176
2.14. Panamá.	179
2.15. Paraguay.	183
2.16. Perú.	188
2.17. Uruguay.	192
2.18. Venezuela.	196
<b>3. Europa.</b>	<b>200</b>
3.1. Alemania.	201
3.2. España.	203
3.3. Francia.	205
3.4. Grecia.	208
3.5. Irlanda.	212
3.6. Italia.	214
3.7. Portugal.	216

**TESIS DOCTORAL  
FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL**

3.8. Rusia.	220
<b>4. Consideraciones.</b>	224
<b>CAPITULO CUARTO. BASES CONSTITUCIONALES POSITIVAS.</b>	226
<b>1. Principios generales.</b>	226
1.1. Creación democrática del orden jurídico.	228
1.2. Régimen de economía mixta.	230
1.2.1. Rectoría del Estado para el desarrollo nacional integral.	234
1.2.1.1. Fines específicos.	239
1.2.1.2. Atribuciones estatales.	240
1.2.2. Concurrencia responsable de los sectores público, privado y social en el desarrollo económico nacional.	246
1.2.2.1. Areas estratégicas y áreas prioritarias.	249
1.3. Planeación del desarrollo nacional.	254
1.3.1. Sistema Nacional de Planeación Democrática.	257
1.4. Federalismo coordinado.	265
1.5. Conducción de la política exterior.	269
1.5.1. La autodeterminación de los pueblos.	271
1.5.2. La no intervención.	272
1.5.3. La solución pacífica de las controversias.	273
1.5.4. La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.	275
1.5.5. La igualdad jurídica de los Estados.	275
1.5.6. La cooperación internacional para el desarrollo.	276
1.5.7. La lucha por la paz y la seguridad internacionales.	277
1.6. Globalización.	279
1.6.1. Concepto.	281
1.6.2. Cooperación internacional.	284
1.6.3. Supervisión internacional.	286
1.6.4. Regulación internacional.	287
1.7. Controles.	290
1.7.1. Controles del Congreso sobre el Presidente.	293
1.7.2. Juicio político de responsabilidad.	298
1.7.3. Metapoderes del Presidente.	301
<b>2. Facultades legislativas y judiciales del Presidente de la República.</b>	304
2.1. Facultades legislativas.	305
2.1.1. La facultad reglamentaria.	309
2.1.2. Las situaciones de emergencia.	312

**TESIS DOCTORAL**  
**FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE**  
**DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL**

2.1.3. La regulación económica.	318
2.1.4. Los tratados internacionales.	322
2.2. Facultades judiciales.	332
<b>3. Facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económica.</b>	335
3.1. Intervención del Ejecutivo en el proceso económico: producción, distribución y consumo.	335
3.2. Política monetaria (papel del Banco de México).	344
3.3. Empréstitos.	349
3.4. Inversión pública e inversión extranjera.	355
<b>4. Facultades constitucionales del Presidente de la República en materia internacional.</b>	363
4.2. Atribuciones en materia de relaciones exteriores.	364
4.1. Política exterior.	370
<b>5. Marco regulatorio secundario.</b>	375
5.1. Legislación en materia económica.	377
5.2. Legislación en materia internacional.	381
<b><u>CAPITULO QUINTO. APLICACION DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.</u></b>	382
<b>1. Generalidades.</b>	382
<b>2. Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).</b>	389
2.1. Adhesión de México.	391
2.2. Aspectos institucionales.	392
2.3. Organización Mundial del Comercio.	396
<b>3. Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos.</b>	398
3.1. Contenido.	401
3.2. Acuerdos paralelos.	408
3.3. Posición internacional de México.	408
<b>4. Acuerdos en diversas áreas.</b>	410
4.1. Tratado de Montevideo y Surgimiento del Grupo Andino y el Mercosur.	412
4.2. Grupo de los tres: Colombia, México y Venezuela.	415

**TESIS DOCTORAL  
FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL**

<b>4.3. Centroamérica y el Caribe.</b>	<b>416</b>
<b>4.4. Unión Europea.</b>	<b>417</b>
<b>4.5. Cuenca del Pacífico.</b>	<b>423</b>
<b>4.6. Tratados bilaterales.</b>	<b>425</b>
4.6.1. Acuerdo de complementación económica entre México y Chile.	425
4.6.2. Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia.	427
<b>5. Organizaciones internacionales.</b>	<b>428</b>
<b>5.1. Organización de las Naciones Unidas.</b>	<b>430</b>
5.1.1. Carta de las Naciones Unidas.	430
5.1.2. Composición de la Organización de las Naciones Unidas.	434
5.1.3. Carta de los derechos y deberes económicos de los Estados.	437
<b>5.2. Organización de Estados Americanos.</b>	<b>441</b>
<b>5.3. Fondo Monetario Internacional.</b>	<b>445</b>
5.3.1. Principios básicos.	447
5.3.2. Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional.	448
5.3.3. Participación de México.	450
<b>5.4. Banco Mundial.</b>	<b>450</b>
5.4.1. Estructura.	451
5.4.2. México y el Banco Mundial.	453
<b>5.5. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.</b>	<b>454</b>
5.5.1. Proceso de adhesión.	455
5.5.2. Aspectos institucionales e instrumentos jurídicos.	456
5.5.3. Códigos de liberalización.	457
<b>5.6. Otras organizaciones internacionales.</b>	<b>459</b>
5.6. Acuerdo de Basilea.	459
5.7. Organización Internacional de Comisiones Nacionales de Valores.	461
<b>6. Consideraciones.</b>	<b>462</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.</b>	<b>IX</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	<b>XXXI</b>

## **INTRODUCCION**

Como parte de las discusiones sobre el México actual, muchos se han pronunciado en favor de que sean revisadas las facultades del Presidente de la República, a fin de limitarlas, en un marco de equilibrio de poderes. No se trata solamente de limitar las facultades previstas constitucionalmente, sino también de crear mecanismos jurídicos que encaucen o terminen con aquellas facultades que los constitucionalistas han denominado metaconstitucionales y que respondan a los nuevos fenómenos de globalización en todos los ámbitos. Concretamente se busca que el Presidente de la República ejerza sus atribuciones en forma controlada, con respeto de la división de poderes y con la participación y beneficio de la sociedad.

El ejercicio de las facultades del Presidente de la República, particularmente en materia económico internacional influye decisivamente en la vida de la sociedad en su conjunto. En lo económico, los factores económicos resultan fundamentales para el desarrollo nacional y para el mejoramiento en la calidad de vida. Por sus efectos mundiales, en lo internacional, las nuevas tendencias globalizadoras inciden en el devenir de cada país y en la forma de tomar sus decisiones, particularmente en materia económica.

Esta tesis tiene como objetivo esencial analizar e interpretar, a la luz de nuestro sistema jurídico, las bases constitucionales que consagran las facultades del Presidente de México en materia económico internacional. Muchos son los análisis de carácter político o económico que han abordado este tema, pero el problema no se ha enfocado suficientemente desde el ángulo jurídico, es decir, a partir del marco constitucional que encuadra el ejercicio de tales facultades presidenciales, sus controles, el contexto internacional en que se ejercen y los factores globales que las impactan.

Durante la elaboración de mi tesis de licenciatura intitulada "Bases Constitucionales de la Concertación" (Universidad Iberoamericana, 1990) y de mi tesis de maestría el "Impacto de la globalización en los instrumentos legales, financieros e internacionales" (Universidad de Harvard, 1993), tuve la oportunidad de estudiar diversos ángulos y problemas relacionados con la materia. De ahí surgió la inquietud de desarrollar un estudio específico de las facultades económico internacionales del Presidente de la República consagradas en la ley suprema, para tratar de explicar el ejercicio de estas atribuciones dentro de las nuevas corrientes internacionales.

En esta investigación, en función de sus resultados, se identificarán las grandes líneas que conducen hacia una actuación más democrática y flexible del Ejecutivo Federal y las que orientan la labor del Presidente de la República en relación con los otros poderes (Legislativo y Judicial), otros niveles de gobierno (entidades federativas y municipios), diversos sectores de la sociedad mexicana y, en último grado, con sus similares de otros países.

El análisis del tema es jurídico y objetivo; jurídico tanto porque se ocupa de la regulación constitucional y legal de dichas facultades, como objetivo porque pretende ser imparcial, limitándose al contenido de las normas jurídicas referidas a esas facultades. Sin embargo, cuando sea necesario, en el análisis no se prescindirá de la toma de posición propia como aportación al desarrollo de la materia.

Para su desarrollo, la investigación se divide en cinco capítulos.

En el primer capítulo se expone la metodología que se siguió durante el análisis; esto es, la materia sobre la que versó la investigación, sus alcances y limitaciones y los problemas a plantear y resolver.

El segundo capítulo, denominado "Bases conceptuales e históricas" busca diferenciar entre el sistema presidencial y el parlamentario; delimitar el concepto de facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económica internacional e identificar cuál ha sido su evolución histórica en México, por medio de sus Presidentes y de las constituciones políticas que han regido al país.

En el tercer capítulo intitulado "Estudio comparado", se abordan diversas constituciones políticas de otros países, en las que se encuentra la figura del Presidente de la República y sus facultades, así como aspectos económico internacionales.

En el cuarto capítulo se identifican las "Bases constitucionales positivas", a partir de la creación democrática del orden jurídico, el régimen de economía mixta, la planeación del desarrollo nacional, la conducción de la política exterior, la globalización y la efectividad del ejercicio de las facultades del Presidente en relación con las limitaciones existentes. También se exponen y analizan específicamente las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económica internacional y se concluye con la identificación del marco regulatorio secundario aplicable.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

En el quinto capítulo "Aplicación de las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional", se señalan los instrumentos y organizaciones en las cuales se materializan o pueden llegar a ejercerse tales facultades. Principalmente se hace referencia al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y a la Organización Mundial de Comercio, al Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, a acuerdos en diversas áreas (Latinoamérica, Comunidad Europea, Cuenca del Pacífico y el Caribe) y a organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Acuerdo de Basilea y la Organización Internacional de Comisiones Nacionales de Valores.

Por último, a manera de resultados de la investigación, se puntualizan las conclusiones y recomendaciones sobre las inquietudes planteadas.

Quiero dejar constancia de mi profundo agradecimiento a las siguientes personas, cuyo apoyo fue muy importante para la concepción, desarrollo y sobre todo culminación de este trabajo:

- ◆ Los integrantes del cuerpo docente de la Facultad de Estudios de Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, muy especialmente el Dr. Emilio O. Rabasa, quien amablemente aceptó dirigir esta tesis y guiar con sus profundos conocimientos su desarrollo, y a los doctores Pedro Zorrilla Martínez, Director de esa área, Francisco Berlín Valenzuela, David Vega Vera, Luis Molina Piñeiro y Enrique Quintana Roldán que, en sus respectivas especialidades, me apoyaron siempre con sus consejos.
- ◆ Las licenciadas Estela Rodríguez Botello, Lucía Villalón Trujillo y Verónica Méndez Güido, quienes me ayudaron en la revisión final de la tesis.

## CAPITULO PRIMERO

### METODOLOGIA

*"El aprendizaje es un simple apéndice de nosotros mismos, dondequiera que estemos, está también nuestro aprendizaje."*

*William Shakespeare.  
(1564-1616, dramaturgo y poeta británico).*

#### **1. Materia de la investigación.**

El punto de partida de toda investigación es el planteamiento de un problema -materia a investigar- que se tiene que identificar, examinar y analizar críticamente, para después intentar varias soluciones.

Investigar es "realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia".<sup>1</sup>

Investigación es la "aplicación racional de la mente en la solución de problemas del saber humano".<sup>2</sup>

La investigación es la herramienta metodológica para el desarrollo del derecho, que le permite transformarse en una dirección prospectiva, ya que constituye "el medio a través del cual se recoge al acervo histórico que alimenta la juridicidad y le permite una permanente transformación y enriquecimiento."<sup>3</sup> Es una transformación que alimenta a las generaciones.

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Madrid, España, Talleres Gráficos, Editorial Espasa Calpe, 1992, 21a. edición. p. 837.

<sup>2</sup> "Gran Enciclopedia del Mundo". Bilbao, España, Durvan, S.A. de Ediciones, 1979. Tomo 11. p. 30.

<sup>3</sup> Witker V, Jorge. "Metodología de la enseñanza del derecho". Bogotá, Colombia, Editorial Temis, 1987. (Introducción de William Fernando Yarce M). p. XIV.

Investigación jurídica es "la actividad intelectual encaminada al esclarecimiento y solución de las cuestiones o problemas que se presentan a la consideración del jurista".<sup>4</sup>

De lo anterior, se desprende que la investigación jurídica comprende el estudio original y sistemático de los fenómenos normativos, a fin de construir o analizar conceptos, principios e instituciones, que permitan aumentar los conocimientos sobre determinada materia y transformarlos, a fin de proponer soluciones a problemas jurídicos no resueltos de forma satisfactoria.

En la investigación jurídica debe distinguirse: un planteamiento, un plan general de acercamiento a la solución, la información metódica de los datos jurídicos, la construcción de la solución y su formulación. Estas etapas son comunes a toda investigación científica, que abarca el planteamiento, la elaboración y la solución del problema.

En este contexto, no hay que olvidar que la investigación jurídica realizada en el presente trabajo, se presenta en la forma de tesis doctoral, y que hacer una tesis significa: localizar un tema concreto; recopilar documentos sobre el mismo; poner en orden dichos documentos; volver a examinar el tema partiendo de cero; dar una forma orgánica a todas las reflexiones, de modo que quien lea el trabajo comprenda lo que se quería decir,<sup>5</sup> y por último, proponer una posición determinada.

El título de esta tesis "Facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional" proporciona un primer acercamiento sobre la materia u objeto de la investigación, esto es, el análisis de las normas jurídicas referidas a las facultades del Presidente de la República previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente referidas a la materia económico internacional.

El título sirve también, para centrar el campo en donde se mueve el presente estudio: el ámbito del derecho. Como resultado, se quiere obtener un conocimiento orientado hacia el derecho que excluya "...lo que no pertenece al objeto precisamente determinado como jurídico".<sup>6</sup>

<sup>4</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho". México, Editorial Porrúa, S.A. 1984, 16a. edición. p. 313.

<sup>5</sup> Eco, Umberto. "Como se hace una tesis". Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura. México, Gedisa. Reimpresión, 1987. p. 23 y 24

<sup>6</sup> Kelsen, Hans. "Teoría pura del Derecho". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Traducción de la segunda edición en alemán, por Roberto J. Vernengo. 1982. p. 15

Específicamente, esta tesis doctoral tendrá como objeto de estudio las normas jurídicas y los hechos económico internacionales que concurren al nacimiento, vigencia y eficacia de las facultades constitucionales del Presidente de la República, considerando multidisciplinariamente a un sector de la realidad y al comportamiento de sus destinatarios y aplicadores. Esto es "pondrá el acento en la eficiencia de la norma ante el hecho, problema o persona regulados y buscará determinar si se cumple o no con las finalidades sociales ... que el legislador aseguró a la institución o norma jurídica en cuestión."<sup>7</sup>

### **1.1. Importancia y actualidad.**

Numerosos autores mexicanos se han ocupado de analizar el tema de las facultades del Presidente de la República en materia económico internacional, tanto desde la perspectiva de la economía, de la política y de la sociología, así como desde el punto de vista del derecho.

El asunto ha adoptado nueva actualidad sobre todo a partir de los acontecimientos políticos y económicos que ha vivido el país en los años recientes. La crisis económica que estalló en diciembre de 1995 ha venido a plantear interrogantes sobre la conveniencia o inconveniencia de que tan grave responsabilidad, como lo es la toma de decisiones en diversos campos, esté a cargo de un solo individuo, que puede verse influenciado por presiones externas.

Frente a estas circunstancias es importante evitar que se caiga en una crisis de gobernabilidad, entendida como "...la incapacidad de los gobernantes de responder a las condiciones contradictorias de los sistemas capitalistas y a las demandas excesivas de los ciudadanos..."<sup>8</sup> y caracterizada por indisciplina, inestabilidad, ineficacia e ilegalidad. Para ello, es necesario contar con un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno y con un régimen constitucional legítimo que garantice la división de poderes.

En un primer acercamiento podría afirmarse que la crisis actual, como muchos de los problemas que hoy en forma latente enfrenta el país (descontento social, corrupción, inseguridad y desempleo, entre otros), son producto de cierta autarquía presidencial - en un sentido de autosuficiencia -que siempre ha hecho daño a México. Tal autarquía no es conveniente desde el punto de vista de un

---

<sup>7</sup> Witker, Jorge. "Como elaborar una Tesis de Grado en Derecho." México, UNAM, 1a. edición, 1992. p. 88

<sup>8</sup> Alcántara Sáez, Manuel. "Gobernabilidad, crisis y cambio". Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. México, Fondo de Cultura Económica, 1995. 1a. edición. p. 29.

sistema político del que la sociedad espera una creciente democratización, pero no puede considerarse la única causa de las situaciones de crisis. Es necesario un replanteamiento del funcionamiento de todos los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y del papel que debe tener la sociedad.

La validez del papel preeminente que tiene el Poder Ejecutivo en el manejo de la administración pública ha degenerado considerablemente, debido a la explotación indiscriminada de facultades extraordinarias, a la incapacidad del Poder Judicial para frenar los excesos del Poder Ejecutivo y a la dependencia casi total de los legisladores.<sup>9</sup>

Una serie de factores metaconstitucionales, con los que concurre otro orden regulador integrado por la costumbre, la leyenda y hasta la prudencia, determinan en la práctica el ejercicio de los poderes que la Constitución le confiere al Presidente de la República.

Debemos reconocer también, que la creciente competencia económica entre naciones y las nuevas formas de intervención extranjera demandan un Poder Ejecutivo firme, con capacidad de mando suficiente para coordinar las tareas de promoción del interés nacional y de defensa de nuestra soberanía, una presidencia democráticamente sólida, no autoritaria, pero enérgica; que pueda dar una respuesta eficaz a las demandas populares.

En este contexto, el Presidente de la República, en el ejercicio de sus facultades, debe reconocer la supremacía del derecho y del orden constitucional; las exigencias de la sociedad y la necesidad de fortalecer el equilibrio de los poderes.

Hacia el interior del país los ciudadanos reclaman que el titular del Ejecutivo tenga facultades que le permitan un firme control de la administración pública, la conducción oportuna de sus responsabilidades, la capacidad de arbitrar intereses en pugna; superar conflictos, coordinar, negociar y ser instancia fundamental de decisión, atendiendo siempre a los intereses de nuestra Nación. Sus límites deben estar impuestos por las garantías individuales, los derechos sociales, la división de poderes y el sistema federal, todo ello consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En sus mejores momentos, el presidencialismo mexicano -concebido como una concentración del poder presidencial- disuadió golpes de fuerza, aseguró la

---

<sup>9</sup> Castillo Soberanes, Miguel Angel. "El principio de la supremacía constitucional frente a la administración pública". México, Revista "Jurídica", Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 24, 1995. p. 172.

unidad nacional, defendió al país del asedio exterior, enfrentó la presión del poder económico con el vigor del poder político y dio consistencia y actualidad a las decisiones sociales procedentes a la Revolución. Sin embargo, hoy en día, sería imposible conservar el mismo método de conducir la vida política en una Nación totalmente transformada.

La exigencia actual es que el Presidente adquiera tras su investidura jurídica, procedente del mandato popular y respetuosa del mismo, un liderazgo político y moral frente a todos los mexicanos. En este contexto, se plantea un nuevo ejercicio del poder en amplio sentido, una revisión del presidencialismo y por ende, del partido en el poder.<sup>10</sup>

Lo que la ciudadanía espera es una Presidencia equilibrada por el Legislativo y por los órdenes de gobierno estatal y municipal, controlada en su constitucionalidad por la Suprema Corte, y con un Poder Judicial que reivindique su dignidad e imparcialidad frente a los ciudadanos.

Específicamente en materia de política económica, en el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo, es necesario recurrir al análisis objetivo de los hechos, a desechar lo que no ha funcionado, a innovar sobre bases firmes, pero sin olvidar criterios sociales. En la actualidad, la conducción de la economía exige conocer los problemas a fondo, para estar en condiciones de coordinar soluciones con todas las partes involucradas.

Por su parte, los aspectos de política exterior basados en principios determinados constitucionalmente, han dejado de ser puramente defensivos y se han tornado activos. Hoy en día es muy importante la corresponsabilidad internacional en los complejos asuntos económicos que afectan a todas las naciones. Sólo mediante el diálogo, la negociación y la conciliación de puntos de vista se puede salir adelante en un mundo interdependiente.

Todo las consideraciones anteriores demuestran que el tema de las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional, pueden ser estudiadas desde puntos de vista de disciplinas ajenas al derecho, como son la economía, la política, las relaciones internacionales y la sociología, por lo que es indispensable determinar el marco en el cual se lleva a cabo nuestra investigación.

Podemos partir de la concepción de que las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional representan un

<sup>10</sup> García Ramírez, Sergio. "El nuevo Presidencialismo." México, Periódico Excélsior ,11 de agosto de 1994, primera plana.

tema de gran trascendencia para el Estado y la sociedad contemporáneas, ante la complejidad del mundo económico y social.

En este sentido, es importante señalar que las crisis estructurales demandan un análisis y un replanteamiento de tales facultades, a fin de estar en posibilidades de proponer fórmulas de actuación que integren la labor del Presidente de la República, con las de los otros poderes, niveles de gobierno y diversos sectores que integran la sociedad.

## **1.2. Carácter polémico.**

Como puede observarse de lo expuesto en el punto anterior, nuestra tesis trata de un tema que, por su propia naturaleza, está sujeto a discusión permanente.

Por ello, es importante señalar las diferentes posiciones que se han expuesto sobre el particular, ya que "...toda descripción científica depende en gran medida de nuestro punto de vista, de nuestros intereses, que por regla general se hallan vinculados con la teoría o hipótesis que deseamos probar..."<sup>11</sup>

Además, para no dejarnos llevar por ideas preconcebidas, debemos distinguir entre el conocimiento común y corriente y el científico, que se manifiesta "...cuando un conocimiento ha sido debidamente explicado (o fundado) conforme al sistema y a los métodos propios de una disciplina científica."<sup>12</sup>

### **En general pueden identificarse tres posiciones básicas:**

- a) Por una parte, la de quienes son partidarios -desde una opinión conservadora- de que las cosas permanezcan como están, es decir, que el Presidente siga conservando todas las facultades constitucionales y metaconstitucionales que ahora tiene. Esto obedece principalmente a la tendencia de conservar los cotos de poder y no afectar intereses creados.
- b) En segundo lugar, la de quienes piensan que debería optarse por revisar y regular los preceptos constitucionales que dotan de un omnipoder al Presidente, a fin de que sus atribuciones y facultades sean reducidas de

<sup>11</sup> Popper, Karl, R. "La sociedad abierta y sus enemigos." Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós, 1957, p. 439.

<sup>12</sup> Villoro Toranzo, Miguel. "Metodología del Trabajo Jurídico". Técnicas del Seminario de Derecho. México, Textos Universitarios, Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 1982, 4a. edición. p. 3.

manera drástica. Esta posición busca terminar de golpe con los rasgos más dominantes del presidencialismo, inclusive con la aplicación de rasgos parlamentarios.

- c) Por último, se identifica una posición intermedia, que se inclina por una salida conciliadora consistente en que algunas de las atribuciones en cuestión, sobre todo en materia económica e internacional, sean revisadas y replanteadas, pero sin incurrir en el extremo de que el Presidente tenga las manos atadas con un control demasiado estricto o con una legislación muy rigorista, que le impida actuar más eficazmente ante situaciones imprevistas y graves, que requieren respuesta inmediata.

Las nociones fundamentales de esta posición intermedia se plasmaron en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como necesidades urgentes de la sociedad y compromisos del mismo Presidente de la República: "El Ejecutivo Federal está comprometido con el ejercicio de una presidencia eficiente, capaz y acotada; sometida al imperio de la Constitución y las leyes; sujeta al control de los otros Poderes de la Unión.- El Presidente de la República no debe tener ni ejercer más atribuciones que las que expresamente le confieren la Constitución y las leyes." Además también se manifiesta que "... el Ejecutivo Federal evitará el ejercicio de poderes metaconstitucionales, que conllevan el riesgo de conducir al autoritarismo. Sin embargo, no es sólo la voluntad del Ejecutivo la que permitirá cumplir plenamente este propósito. También es necesario que los Poderes de la Unión, los partidos políticos y las organizaciones sociales asuman y observen los límites constitucionales del Poder Ejecutivo, de tal modo que vigilen esos límites, con sus actos y demandas."<sup>13</sup>

Las tres posturas reconocen que los preceptos constitucionales reguladores de la actuación presidencial en México, obedecen a una tradición profundamente arraigada, no sólo en diversos instrumentos jurídicos, sino también en la historia y en la idiosincrasia nacional, pero sus propuestas en resultados son diferentes, por lo que resulta inevitable adoptar un punto de vista, ya que la ingenua tentativa de eliminarlo sólo puede conducir al propio engaño.

Conforme a lo anterior, cabe adelantar que esta tesis doctoral parte de la posición intermedia, que reconoce los problemas existentes y da entrada a una revisión y replanteamiento de las facultades presidenciales. Con base en esa premisa, se intentan formular consideraciones para modernizar la figura presidencial, adecuarla y hacer que responda, de mejor manera, a los

<sup>13</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". p. 56.

requerimientos de la sociedad mexicana y al proceso de democratización que ella está exigiendo.

### **1.3. Forma y materia de la regulación.**

Desde la perspectiva del derecho, las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional se expresan a través de normas jurídicas, por lo que su análisis requiere acudir a la diferencia entre forma y materia de la regulación jurídica.

En filosofía, forma y materia han presentado históricamente diversas connotaciones.

La oposición entre materia y forma procede de la concepción platónica de la materia como "aquello que todo lo recibe", como "lo que no tiene cualidad" y es susceptible de ser continuamente determinado por la idea o forma, es decir, es un receptáculo sin forma.<sup>14</sup>

Para Aristóteles la materia es "aquello con lo cual se hace algo"; mientras que la forma es "aquello que determina la materia para ser algo", esto es, "aquello por lo cual algo es lo que es". Así por ejemplo, en una mesa de madera, la madera es la materia con la que se hace la mesa y el modelo seguido para fabricarla es su forma.

En la filosofía escolástica unas tendencias consideraban que existía una unidad en la forma; otras distinguían varias clases de formas (artificiales, naturales, sustanciales, entre otras) y materias. Por ejemplo, el aquinatense distinguía entre diversas clases de materia, según su mayor o menor recubrimiento por la forma.

El criticismo kantiano llama materia del fenómeno (la apariencia o lo que aparece) a lo que en él corresponde a la sensación o facultad por medio de la cual el espíritu recibe intuiciones sensibles, y forma, a lo que hace que lo que existe en el fenómeno de diverso pueda ser ordenado en ciertas relaciones. Así, Kant construye la doctrina de las formas puras de la sensibilidad (espacio y tiempo), de las formas puras del entendimiento (categorías) y de las formas de la

---

<sup>14</sup> Ferrater Mora, José. "Diccionario de Filosofía". Buenos Aires, Argentina. Editorial Sudamericana, 1958, 4a. edición. p. 877

razón (ideas), que permiten la ordenación de la materia, que en cada caso es dada a ellas.<sup>15</sup>

Poco a poco el término "forma" se fue extendiendo para significar "... lo que es susceptible de abarcar cualquier contenido".<sup>16</sup> Posteriormente algunos filósofos contemporáneos han aproximado la noción de forma o continente a la de "posibilidad" y la de materia a la de "realidad".

Desde el punto de vista de la lógica clásica, "materia" es lo que cambia en el juicio y la "forma" es lo que sigue inalterable; en la lógica actual suele llamarse constante a la forma y variable a la materia.

En el terreno jurídico, el término "forma" también posee acepciones diferentes, entre otras, "aparición exterior de las personas o cosas, o expresión de la voluntad de las partes y constancia de un negocio jurídico".<sup>17</sup>

La palabra "forma" tiene ante todo una significación básica, cuando designa las manifestaciones exteriores necesarias para la validez de un acto jurídico.

En derecho se señala que las reglas de orden "formal" afectan las condiciones en que un sujeto de derecho puede obtener eficazmente la realización de su derecho, mientras que las reglas "materiales" afectan la existencia o las modalidades de la relación de derecho.

Burckhardt define la forma como "el plan según el cual se construye el contenido", la concibe como "la cuestión que hay que resolver en primer lugar antes de que puede ser resuelta la cuestión material".<sup>18</sup>

Hans Kelsen distingue entre forma y materia jurídica, mediante el siguiente razonamiento: "Dado que el derecho regula el procedimiento mediante el cual el mismo es producido, es sencillo distinguir entre ese procedimiento regulado por el derecho, como la forma jurídica, y el contenido producido a través de ese procedimiento, como la materia jurídica..."<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Goldmann, Lucien. "Introducción a la filosofía de Kant". Buenos Aires, Argentina. Amorrortu editores, 1974, 1a. edición, p. 155.

<sup>16</sup> Ferrater Mora, José. "Diccionario de filosofía". Ob. cit. p. 559.

<sup>17</sup> Cabanellas, Guillermo. "Diccionario de derecho usual". Buenos Aires, Argentina, Bibliográfica Ormeba, 1968, 6a. edición. Tomo II. p. 213.

<sup>18</sup> Du Pasquier, Claude. "Introducción a la teoría general del derecho y a la filosofía jurídica". Lima, Perú, Librería Internacional del Perú, 1950. p. 170.

<sup>19</sup> Kelsen, Hans. Ob. cit. p. 65.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

Dicho de otra manera, para la teoría pura del derecho continente, es por virtud del carácter dinámico del orden jurídico, regulador de su propia creación y aplicación, el propio estrato normativo (Constitución, ley, reglamento, convenio u otro acto derivado) y el contenido está integrado por las propias instituciones que se regulan o establecen en las normas (división de poderes, democracia, rectoría del Estado, economía mixta, política exterior, facultades del Poder Ejecutivo, etc.)

Aplicadas las nociones anteriores al problema jurídico de las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional, cabría considerar como principios rectores básicos de nuestra investigación los siguientes:

- a) Las facultades del Presidente de la República en materia económico internacional se manifiestan como facetas del comportamiento humano, tendientes a poner en práctica los supuestos señalados en la Constitución, entendida como proyecto de vida nacional.
- b) Tales facultades encuentran su sentido específicamente jurídico, en tanto que una norma se refiera a ellas en su contenido -la Constitución- y tal acto pueda ser explicado según esas normas.
- c) Su significación jurídica, es decir, su calificación desde el ámbito jurídico, no puede determinarse desde el punto de vista económico, sociológico o político, aún cuando la interpretación de la norma sí puede auxiliarse de juicios que provengan de otras disciplinas científicas, cuando el propio sistema jurídico así lo prevea.
- d) El conocimiento jurídico está encaminado a explicar las normas que expresan la regulación de las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional, no a justificarlas ni a rechazarlas porque sean compatibles o incompatibles con algún valor político. Eso no significa que esté vedado emitir algún juicio de valor sobre el contenido de las normas jurídicas. Un juicio de tal naturaleza no sería jurídico, sino político. El jurista actuando como tal tiene que explicar el sentido de las propias normas, de acuerdo con las reglas del sistema jurídico del que forman parte.
- e) El análisis que se llevará a cabo tiene como propósito identificar el componente sistemático de los fenómenos regulados y separar ese componente de los

fenómenos aleatorios; interpretar las normas jurídicas, así como identificar la interacción del derecho, la economía y los aspectos internacionales.<sup>20</sup>

## **2. Alcances y limitaciones.**

A partir de los principios rectores básicos de nuestra investigación, es indispensable determinar los alcances y limitaciones de esta tesis doctoral, ya el tema en estudio puede llegar a ser demasiado amplio y perder el hilo conductor, sino se establecen los parámetros en los cuales se construirá el análisis.

### **2.1. Investigación jurídico-objetiva.**

El objeto a investigar "las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional" no es exclusivamente un fenómeno jurídico, ya que convergen factores económicos, sociales y políticos, que influyen en las expresiones normativas, por lo tanto tenemos que considerar multidisciplinariamente a un sector de la realidad.

Si consideramos a nuestra investigación como "...una sistemática y refinada técnica de pensar, que emplea herramientas, instrumentos y procedimientos especiales con objeto de obtener una solución más adecuada de un problema que la que sería posible con medios ordinarios..."<sup>21</sup>, es necesario no perder de vista que además de plantear problemas, reunir datos y analizarlos, es indispensable llegar a conclusiones que reflejen una labor original, más allá de simples opiniones personales sin sustento jurídico.

En opinión de Van Steenberghen, como elementos e instrumentos de la investigación científica deben señalarse: "a) El sujeto cognoscente; b) el objeto conocido: lo real; c) el acto de conocimiento, actividad inmanente; d) la finalidad propia y próxima: la posesión consciente de lo real; y e) la finalidad remota: la propia perfección".<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Roemer, Andrés. "Introducción al análisis económico del derecho". México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y Fondo de Cultura Económica, 1994., 1a. edición. p. 16 y 17.

<sup>21</sup> Lamson Whitney, Frederick. "Elementos de investigación". Barcelona, España, Ediciones Omega, 1958. p. 19 y 20.

<sup>22</sup> Citado por Bascañán Valdés, Aníbal. "Manual de técnica de la investigación jurídica". Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, Manuales Jurídicos, número 15, 1971. p. 20.

En este orden de ideas, el sujeto cognoscente es el investigador; el objeto conocido es el marco teórico en el que se ubicará el presente estudio; el acto de conocimiento, en este caso, es la investigación propiamente dicha; y la finalidad, el logro de los objetivos de conocimiento que se mencionan en el apartado 3 de este capítulo.

Tales objetivos han sido diseñados conforme a la opinión de Asti Vera, para quien "un problema es un enunciado o una fórmula; desde un punto de vista semántico, es una dificultad, todavía sin solución, que es menester determinar con precisión para intentar luego su examen, valoración crítica y solución. El primer paso de una investigación es la determinación de un problema, es decir, del objetivo central de la indagación".<sup>23</sup>

El problema "...brota de una situación en la que se reconoce que algo ocurre, que existen dificultades por resolver".<sup>24</sup>

No obstante lo anterior, debe recordarse que el conocimiento en su nivel científico exige el cumplimiento de una norma que casi es ley: el control de las afirmaciones, que implica la crítica seria y fundada, así como desapasionada de las posibles hipótesis de solución y la originalidad de las conclusiones.<sup>25</sup>

Nuestra investigación más que empírica es dogmática, ya que lo investigado es la norma jurídica en su contenido dispositivo abstracto; su fin es la determinación del contenido normativo del orden jurídico; sus fuentes son las normas jurídicas positivas, la historia de su establecimiento, su interpretación y la doctrina, y sus métodos son los de interpretación de la ley, es decir el gramatical, lógico, sistemático e histórico.<sup>26</sup>

No olvidamos tampoco que la recta interpretación de la ley hay que "...examinar y fijar de antemano las condiciones del lenguaje en que está escrita, para saber si las palabras deben estimarse y las locuciones entenderse con un valor gramatical..."<sup>27</sup>

Sin descartar lo afirmado, no prescindimos de los elementos empíricos de la investigación, en el sentido de diagnosticar la armonía o dicotomía entre el orden jurídico abstracto y el orden social concreto, así como la evaluación de la

<sup>23</sup> Vera, Asti. "Metodología de la investigación". Buenos Aires, Argentina, Biblioteca de Cultura Pedagógica, número 106, Editorial Kapelusz, 1968. p. 101.

<sup>24</sup> Lamson Whitney, Frederick. Ob. cit. p. 62.

<sup>25</sup> Villoro Toranzo, Miguel. Ob. cit. p. 22.

<sup>26</sup> Witker, Jorge. "Como elaborar una Tesis de Grado en Derecho." Ob. cit. ps. 121 y 122.

<sup>27</sup> Rabasa, Emilio. "El Artículo 14 y el Juicio Constitucional." México, Editorial Porrúa, S.A., 1984, 5a. edición. p. 20.

trascendencia de la norma jurídica en dicho orden, a fin de no perder de vista su eficacia en la solución de requerimientos sociales. La investigación jurídica-empírica tiene la gran ventaja de lograr un acercamiento a la realidad jurídico-social.

Una investigación jurídica de las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económica internacional requiere partir de las normas jurídicas que las regulan. Su contenido puede ser acorde con el contenido fáctico del fenómeno en la realidad económica, social o política, o puede ser contrario.

De lo anterior se desprende que el análisis jurídico que se lleva a cabo deriva exclusivamente del contenido de las normas jurídicas positivas, sin pretender dar una explicación económica de sus condiciones o una estimación política o sociológica de sus fines.

La técnica de la investigación jurídica comprende "...el conjunto de procedimientos y recursos tendientes a la búsqueda y registro de las fuentes de conocimiento jurídico."<sup>28</sup> Tales procedimientos y recursos van a facilitar, en una forma técnica, las labores de búsqueda del investigador y la organización de las enseñanzas que brindan diversas fuentes de conocimiento.

**Nuestra investigación no es de carácter:**

- a) **Macroeconómico**, entendiéndolo a la macroeconomía como "...el comportamiento global o agregado de una economía"<sup>29</sup> que, entre otros temas, considera la producción total de bienes, la magnitud o comportamiento del gasto público o de crédito, los totales de desempleo o las compras gubernamentales.
- b) **Político**, conceptualizando a la política, ya sea como la actividad que crea, desenvuelve y ejerce el poder, o como lucha u oposición, o como actividad del más alto contenido ético, orientada por un fin, un valor o por el bien común, en los asuntos relativos al Estado.
- c) **Sociológico**, considerando a la sociología como "el estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las relaciones interhumanas, en cuanto a su realidad o ser efectivo"<sup>30</sup>, instrumento indispensable para abordar el tratamiento de los problemas sociales en forma práctica.

<sup>28</sup> Sáez Pérez, Gerardo. "Estudio e investigación del derecho". Carabobo, Venezuela, Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo, 1974, p. 63.

<sup>29</sup> Barro, Robert J. "Macroeconomía". México, Nueva Editorial Interamericana, S. A. de C. V., 1968, p. 1.

<sup>30</sup> Recaséns Siches, Luis. "Tratado General de Sociología". México, Editorial Porrúa, S.A., 1960, 3a. edición, p. 4.

- d) Planeación del desarrollo, definida como el conjunto de técnicas para promover, en los países subdesarrollados, una estructura económica y social, con suficiente vigor para resolver problemas de desigualdad y atraso, a través de una estrategia y programas integrales de desarrollo.
- e) Relaciones internacionales, entendida como el estudio de las relaciones entre personas privadas a nivel internacional o entre Estados y organizaciones internacionales.

No obstante lo anterior, ya que la materia de estudio toca aspectos macroeconómicos, políticos, sociológicos, de planeación del desarrollo y de relaciones internacionales, será necesario acudir a ellos; pero sólo en lo que ayuden al desenvolvimiento de la investigación y sin alejarse del punto de vista normativo.

## **2.2. Enfoque conceptual, constitucional y sistémico.**

Las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional son analizadas desde un punto de vista objetivo e imparcial, prescindiendo de juicios estimativos que la desplacen del marco jurídico propio de esta investigación. Su análisis prescinde de actitudes subjetivas, ideas preconcebidas y prejuicios.

Por los mismo, el presente estudio no es justificatorio o reprobatorio de políticas y acciones, sino analítico de conceptos fundamentales, formas jurídicas e instrumentos de regulación, en función de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir con un enfoque conceptual y constitucional.

Nuestra investigación hace uso de un enfoque sistémico, partiendo de la definición de sistema como "... un todo complejo, un conjunto... de partes conectadas... un todo organizado", o bien como un conjunto de objetos (partes del sistema), junto con las relaciones entre ellos (lo que enlaza el sistema en su conjunto) y entre sus atributos (propiedades de los objetos).

Una materia tratada sistemáticamente, es penetrada en su esencia con arreglo a un método fijo, en el que las partes lo son de un todo condicionado y tienen una relación jerárquica y un orden.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Stammler, Rudolf. "Tratado de Filosofía del Derecho". México, Editora Nacional, 1974, 1a. edición. p. 334.

El enfoque sistémico se aplica en dos niveles:

- a) Como forma de organizar el conocimiento objetivo a lo largo de la investigación; y
- b) en el estudio específico de las normas jurídicas, cuya validez descansa en la norma constitucional, que les otorga el carácter de un sistema u orden normativo, ya que poseen una fuente y un vínculo común y se presentan como un todo armónico, que debe relacionarse para determinar su posible sentido dentro de tal sistema, es decir, para interpretarse y descubrir sus principios. "Los principios reciben su peculiar contenido de sentido sólo en un armonía de complementación y restricción recíprocas".<sup>32</sup>

En este último nivel el sistema jurídico se entiende como "...el conjunto, coordinado en un todo lógico, de las reglas contenidas explícita o implícitamente en un derecho positivo."<sup>33</sup>

El método sistemático otorga un papel fundamental a la norma constitucional, que da significado y unidad a todas las instituciones secundarias, y para interpretar e investigar al derecho recurre a:

- a) tipificar la institución jurídica a la cual debe ser referida la norma para su análisis e interpretación, y
- b) determinar el alcance de la norma interpretada, en función de la institución a la cual pertenece."<sup>34</sup>

Toda interpretación de una norma debe tener en cuenta la conexión de significado, el contexto y el lugar sistemático de la misma, su función en el contexto general de la regulación. El orden jurídico en conjunto está subordinado a determinadas ideas jurídicas directivas, principios o pautas generales de valoración, algunas de las cuales corresponde al rango de derecho constitucional.<sup>35</sup>

La posición sistemática de una disposición jurídica "...cobra un peso mayor cuando no resulta sólo de la necesidad de orden y de la necesidad de observar una cierta división de la materia, sino que, al mismo tiempo, es expresión de una

<sup>32</sup> Larenz, Karl. "Metodología de la Ciencia del Derecho". Barcelona, España, Editorial Ariel, 1980. p. 467.

<sup>33</sup> Du Pasquier, Claude. Ob. cit. p. 145.

<sup>34</sup> Witker, Jorge. "Como elaborar una Tesis de Grado en Derecho." Ob. cit. p. 113.

<sup>35</sup> Larenz, Karl. Ob. cit. p. 437.

decisión objetiva del legislador o de una conexión de sentido que viene dada por el objeto." <sup>36</sup>

### **2.3. Métodos aplicados.**

El método significa "el hecho de seguir un camino, persecución, esto es, investigación, pero investigación con un plan prefijado y con unas reglas determinadas y aptas para conducir al fin propuesto". <sup>37</sup>

El método es el camino del pensamiento científico para la búsqueda de la verdad; comprende la formulación, la ordenación de juicios en un sistema teóricamente eficaz y su exposición racionalmente adecuada para el convencimiento o para la enseñanza. Por el contrario, la técnica no es un modo de pensar, sino un procedimiento de hacer, de ejecutar, que comprende la búsqueda, individualización y aprovechamiento de las fuentes de conocimiento y el registro, clasificación y señalamiento de datos. <sup>38</sup>

Con base en el sentido práctico de la palabra método -más que en su sentido etimológico, que tiene que ver con "seguir una ruta"-, se entiende aquí que el término "denota el orden y modo práctico señalado a algunos actos o serie de actos, para conseguir con mayor facilidad y perfección un fin determinado". Este concepto implica tres elementos: acciones, ordenación de ellas conforme al fin perseguido y proporción de las acciones y de su ordenación conforme al fin perseguido. <sup>39</sup>

Con la aplicación de un método adecuado es posible obtener resultados positivos, que conducirán nuestra investigación a recomendaciones viables.

La metodología es "la disciplina que estudia los métodos comunes a todos los trabajos científicos" <sup>40</sup>, es también el análisis organizado y sistemático de los fundamentos y los procesos racionales y experimentales que deben orientar una investigación científica.

<sup>36</sup> Larenz, Karl. Ob. cit. p. 257.

<sup>37</sup> Ferrater Mora, José. Ob. cit. p. 906.

<sup>38</sup> Bascuña Valdés, Aníbal. Ob. cit. p. 45

<sup>39</sup> González, Ireneo. "Metodología del trabajo científico". Santander, España, Biblioteca Comillensis, 1960, 3a. edición. p. 5.

<sup>40</sup> Villoro Toranzo, Miguel. Ob. cit. p. 3.

La metodología científica llevada al campo del derecho "...tiene el propósito de examinar las técnicas más adecuadas para la elaboración, investigación, enseñanza y aplicación del derecho".<sup>41</sup>

De tal manera, en esta investigación se incursiona en la metodología de la ciencia del derecho (ciencia que estudia el derecho como instrumento práctico), dando preeminencia al método de la interpretación jurídico-científico, que expone los posibles significados de la norma jurídica.

También nos apoyamos en los diversos métodos existentes: deductivo (que descende de los principios a las consecuencias); analítico (que pretende llegar a las partes y en general a lo más simple, partiendo de lo más complejo); sistemático (que integra un orden jurídico); comparativo (que toma en cuenta casos similares en otros países) y, en general, de todos los necesarios para sustentar el presente estudio, ya que resulta inadmisibles que se utilice únicamente uno de los métodos de manera absoluta y radical.

Asimismo, aplicamos algunos de los principios del análisis económico del derecho, que revisa las normas jurídicas a la luz de criterios de eficiencia económica, para enfocar su funcionamiento práctico.<sup>42</sup>

Sobre estas bases estamos en condiciones de exponer los lineamientos y propósitos esenciales de este trabajo, es decir, los puntos que constituyen su problemática.

### **3. Problemas planteados.**

En esta investigación jurídica el planteamiento consiste en exponer los problemas específicos por resolver a lo largo de la tesis doctoral, en relación a las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional.

Entre otros, los problemas que se plantean en este trabajo son los siguientes:

---

<sup>41</sup> Fix-Zamudio, Héctor. "Ensayos sobre metodología, docencia e investigación". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, 1a. edición, p. 27.

<sup>42</sup> El movimiento de análisis económico del derecho se encuentra desarrollado en el libro de Andrés Roemer, "Introducción al análisis económico del derecho", ya citado en este capítulo.

- a) ¿Cuál es la orientación metodológica de la investigación a realizar sobre las facultades del Presidente de la República en materia económico internacional, dentro del sistema constitucional mexicano?
- b) ¿Qué características tiene el sistema presidencial como forma de gobierno, en que, desde el punto de vista conceptual pueden expresarse esas facultades?
- c) ¿Cuál ha sido la evolución histórica de la figura del Presidente de la República en materia económico internacional?
- d) ¿Cómo se han organizado otros países para regular la figura presidencial y sus facultades, particularmente las de carácter económico e internacional?
- e) ¿Cuáles son los principios constitucionales que deben regir el ejercicio de las facultades del Presidente en materia económico internacional y con qué controles se deben ejecutar?
- f) ¿Cuáles son las aplicaciones concretas de esas facultades, en cuanto a tratados internacionales y a participación en organizaciones internacionales?
- g) ¿En qué sistema económico internacional se ejercen esas facultades y qué nuevas corrientes de globalización influyen en su ejercicio?

Los esfuerzos para contestar tentativamente esas preguntas -concebidas como hipótesis de trabajo- se consagran en las conclusiones y recomendaciones de la investigación practicada. De su tenor podrá apreciarse hasta que grado fueron comprobadas dichas hipótesis y que esfuerzos adicionales tendrán que realizarse, con base en nuestra investigación.

Cabe señalar en este punto que ninguna teoría es definitiva y todas tienen por objeto seleccionar, ordenar y explicar los hechos. "Este carácter selectivo de toda descripción las torna "relativas" hasta cierto punto, pero sólo en el sentido de que no ofreceríamos ésta sino otra descripción, si nuestro punto de vista fuera distinto."<sup>43</sup>

Expuesto lo anterior, es procedente entrar en materia con el análisis de las bases conceptuales e históricas del tema en estudio.

---

<sup>43</sup> Popper, Karl R. "Conocimiento objetivo". Un enfoque evolucionista. Madrid, España, Editorial Tecnos, 1974. p. 439.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **BASES CONSTITUCIONALES E HISTORICAS**

*"Pueblo, tu potencia es grande y todos los hombres te temen como un dueño terrible. Pero eres fácil de seducir, gustas de ser adulado y engañado; y el que te habla te engaña siempre como quiere, porque entonces tu buen sentido desaparece."*

*Aristófanes.  
(c. 452-388 a. C., comediógrafo griego)*

#### **1. Origen.**

El eje fundamental del análisis que se desarrolla a lo largo de este trabajo gira en torno del concepto de sistema presidencial.

La presidencia es una forma de liderazgo con perfiles específicos. En muchos grupos sociales, especialmente los impuestos y los que tienen fuerza compulsiva, el Poder Ejecutivo tiene una forma organizativa adecuada, que muchas veces distribuye atribuciones entre varios órganos, pero otras las mantiene unidas a un órgano y a su titular. Como poder moderador o Ejecutivo, se mantiene en cualquier tipo de grupo social basado en algún principio de autoridad. Pero es, sobre todo en el orden político, donde la presidencia aparece institucionalizada como órgano fundamental.

Sus funciones pueden ser muy variadas. Pueden quedar restringidas a contenidos nominalistas, como auténticas figuras decorativas, como sucede en algunos países totalitarios o parlamentarios, o pueden alcanzar un nivel tan influyente como el que se les confiere en regímenes de autoridad unipersonal. La organización social del Estado y del régimen político imperante, las fuerzas y tendencias, es lo que en realidad da tono, contenido y potencia al Presidente.

En principio, la monarquía y la jefatura excluyen la idea de presidencia. La jefatura es más propia de fuerzas políticas y sistemas dictatoriales, parece más aplicable al gobierno y a los órganos decisorios de los grupos sociales. La

presidencia, en cambio, parece tener, en principio, cierto carácter representativo, simbólico y moderador.

En la realidad política no se manifiestan, sin embargo, con tanta claridad estas situaciones. Pueden presentarse con rasgos específicos en el carácter presidencial que tienen algunos reyes en monarquías limitadas y representativas, que se distinguen de la institución pura de la presidencia por ciertos contenidos tradicionales y, sobre todo por la sucesión, que en la presidencia es siempre electiva, mientras que en la forma monárquica está institucionalizada la sucesión familiar o hereditaria.

La constitucionalización de esta institución política fundamental es casi siempre conflictiva. Se puede construir toda una teoría de la figura presidencial y su sistema. Esto es posible con base en la experiencia política y en los casos contrastados, así como en la forma en la que actualmente viene desarrollándose. Significa una aportación a una teoría general del liderazgo en el comportamiento del grupo social y a los efectos que puede tener sobre las instituciones, y sirve para precisar el influjo que ejerce la limitación constitucional sobre el alcance y el contenido de la institución presidencial.

Toda la vida política, por estar en la cúspide de la institucionalización, está presente en la vida y el comportamiento del Presidente y, sin embargo, en algunas ocasiones son muy limitadas y costosas sus funciones y sus posibilidades.

¿Es Poder Ejecutivo el órgano presidencial? A pesar de tener limitadas sus funciones en algunos sistemas, es claro que constituye un órgano propio del Poder Ejecutivo. Ha sido precisamente la teoría política española la que ha puesto en duda esta idea y ha preferido referirse al poder moderador, por cuanto al perder funciones esencialmente ejecutivas, quedaba reducido a establecer el equilibrio entre las fuerzas discrepantes y a mantener simbólicamente la unidad estatal y territorial frente al exterior. Un sistema de controles internos no podría olvidar nunca este hecho, porque significa un esfuerzo para ahuyentar la dictadura, el exceso de poder personal por medio de la reducción de funciones, así como por la distribución de cometidos entre órganos próximos.

### **1.1. Sistema presidencial.**

La república es la forma de gobierno en la que el Jefe de Estado es designado por elección popular y es renovado en un lapso determinado. El gobierno republicano tiene, generalmente, dos modalidades básicas; el gobierno

presidencial y el parlamentario.<sup>1</sup> "El Gobierno - o sistema- presidencialista es aquel que más rígidamente realiza el principio de la división de poderes..."<sup>2</sup> y en donde la figura presidencial adquiere más fuerza.

La palabra "presidencial" es usada: a) por algunos regímenes cuyo jefe se denomina Presidente, b) en algunas constituciones parlamentarias, la mayoría de repúblicas europeas, que se denominan "presidenciales" para distinguirse de las monarquías constitucionales, c) para referirse a los regímenes en los que el Presidente es electo popularmente, y d) para distinguir al tipo de régimen en el que el poder del Jefe de Estado en la figura del Presidente es ejercido independientemente del Congreso.<sup>3</sup> En este estudio se utilizará la última acepción.

Maurice Duverger considera que el sistema presidencial se caracteriza por "...el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento."<sup>4</sup>

Algunos autores distinguen entre sistema presidencial y presidencialismo. El primero plantea un Presidente electo mediante sufragio universal y no existe la responsabilidad ministerial. El parlamentarismo es lo contrario, ya que existe una completa responsabilidad ministerial y se carece de un jefe de Estado y de gobierno electo popularmente. "El presidencialismo, además de contar con un acercamiento del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, traducido en un predominio político, constituiría una tercera categoría en donde el presidente es electo mediante sufragio universal..."<sup>5</sup>, pero sus características propias se exacerban por excesos en el ejercicio de las facultades.

En el sistema presidencial, se considera que el poder es ejercido en forma atenuada por el titular del poder ejecutivo; ya que comparado con los regímenes monocráticos, la concentración de poder no es tan amplia y sin fronteras para

---

<sup>1</sup> González Uribe, Héctor. "Teoría Política". México, Editorial Porrúa, S. A., 1984, 5a. edición. p. 401.

<sup>2</sup> Biscaretti Di Ruffia, Paolo. "Derecho Constitucional". Traducción: Pablo Lucas Verdu. Madrid, España, Editorial Tecnos, S.A., 1965. p. 240.

<sup>3</sup> Riggs, Fred W. "La Supervivencia del Presidencialismo en EE.UU.: Prácticas para-constitucionales". Vid. "Presidencialismo vs. parlamentarismo". Buenos Aires, Argentina, Editorial Eudeba, 1988. p. 47.

<sup>4</sup> Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". México, Editorial Siglo XXI, 1989, 9a. edición. p. 13.

<sup>5</sup> González Oropeza, Manuel. "El presidencialismo". México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1986. p. 17

invadir todos los aspectos de la vida y reflejar un régimen centralizado y omnipotente.<sup>6</sup>

Estados Unidos fue el primer país que experimentó el sistema presidencial y ha sufrido variaciones en el transcurso del tiempo. Los otros países que también lo han aplicado han desarrollado sus propias características, que se condicionan también por la época y los actores involucrados.

En la primera mitad del siglo XIX, los países latinoamericanos denominaron al sistema norteamericano como régimen representativo hasta que con la obra "The English Constitution" Bagehot difunde el término de "régimen presidencial". Después de la Segunda Guerra Mundial se empieza al régimen presidencial con características más pronunciadas como presidencialismo.

El presidencialismo ha sido adoptado por la mayor parte de los países de América. Desde el punto de vista político no surge de un marco definido, sino principalmente de planes políticos y debates en el Congreso Constituyente.

"Como el Poder Ejecutivo se ha depositado en una sola persona y no en un órgano colegiado, el presidencialismo posee además la característica de observar no sólo un desarrollo de la institución y de sus funciones constitucionales y políticas, sino la peculiar impronta psicológica del Presidente en funciones".<sup>7</sup> Así, han existido presidentes dinámicos, pasivos, optimistas, pesimistas o modernizadores, que imprimen sus rasgos propios en la "personalidad presidencial".

El poder presidencial entendido como la habilidad o capacidad del jefe del Ejecutivo, considerada personal e institucionalmente, para ejercer una gran influencia que afecta a las personas en general, a los miembros del Ejecutivo, al Congreso, al Poder Judicial y a los grupos sociales plurales de la Nación<sup>8</sup>, trae necesariamente como consecuencia el debilitamiento de otros poderes.

Una de las debilidades del Ejecutivo consiste en "...el poder excesivo que concentra, ya que esta situación lo hace el principal centro de decisiones y, por lo mismo, el principal objeto de presiones y de demandas. Los aciertos, pero sobre todo los errores del Estado, son atribuibles al Ejecutivo Federal."<sup>9</sup> Tal debilidad

<sup>6</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. "Derecho Parlamentario". México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición. p. 112.

<sup>7</sup> González Oropeza, Manuel. Ob. cit. p. 3

<sup>8</sup> Miller, Arthur S. "Presidential Power". Estados Unidos de América, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1977, 1a. reimpresión. p. 6.

<sup>9</sup> Osornio Corres, Francisco. "Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo Federal en México". Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El

representa también el riesgo más grave para la organización política, jurídica y social de México, ya que al concentrar una cantidad tan desproporcionada de poder se amplía el rango de marginación de los distintos factores de poder.

Sin embargo, el sistema presidencial no puede considerarse como un sistema viciado de origen, ya que el aumento de poder implica necesariamente un correlativo aumento de la responsabilidad en la conducción legal, legítima, eficaz y sobretodo democrática del poder, por tanto, se prevén mecanismos eficaces de control que eviten el abuso o el desvío de poder.

### **1.1.1. Características.**

Clinton Rossiter ha señalado como características esenciales del sistema presidencial las siguientes:

- a) Separación del titular del Poder Ejecutivo de la integración del Congreso. "El Presidente no puede ser simultáneamente integrante del Poder Legislativo, como en el cargo de un Primer Ministro, que sí tiene que ser miembro del Parlamento..."<sup>10</sup> Existe una incompatibilidad.
- b) El Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, que reúne las categorías de jefe de Estado y jefe de gobierno. Esta premisa se remonta a la fundación de los Estados Unidos de Norteamérica, donde se pugnó por que el poder presidencial fuera unipersonal, ya que con ello se garantizaría la unidad de acción y de decisión, así como la energía necesaria en los actos de su administración, la eficiencia y seguridad nacional, y la responsabilidad política del Presidente.
- c) La elección del Poder Ejecutivo no depende del Congreso. "Una muestra de la separación e independencia del Presidente frente al Poder Legislativo la representa el hecho de que es electo popularmente y no es designado, de ninguna manera, por el Congreso",<sup>11</sup> con las excepciones que en este punto prevé la Constitución, casi siempre referidas a situaciones de emergencia.
- d) El Presidente ocupa el cargo por un período fijo. Por determinación constitucional, la administración de un Presidente dura por un periodo preestablecido. Si en su gestión comete graves infracciones a la Constitución o

---

sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)". Ob. cit. Serie G. Estudios Doctrinales, número. 116. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, 1a. edición. p. 153.

<sup>10</sup> Citado por: González Oropeza, Manuel. Ob. cit. p. 4.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 5.

a las leyes se le podría enjuiciar políticamente y remover, por el contrario, en algunos sistemas, si su actuación es buena, los electores pueden reelegirlo. El Poder Ejecutivo no requiere en teoría de apoyo del Congreso.

- e) El Presidente cuenta con atribuciones propias y exclusivas derivadas de la Constitución. "No obra por delegación del Poder Legislativo. Puede tener incluso facultades materialmente legislativas, como la facultad de expedir reglamentos o el uso de facultades extraordinarias".<sup>12</sup>
- f) El Poder Ejecutivo se ejerce sin consejos de revisión. Esta observación busca distinguir al sistema presidencial del monárquico, en cuanto a la obligación de consultar ciertas decisiones con consejos asesores.

En general, esas son las mismas características que señala Jorge Carpizo: el Poder Ejecutivo es unitario; es decir, se deposita en una sola persona; es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste; nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado; ni el Presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso; ni el Presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso; el Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso y no puede disolver el Congreso, pero éste tampoco puede darle un voto de censura.<sup>13</sup>

Joseph LaPombara afirma que en un sistema presidencial se encuentran los siguientes elementos: el presidente, jefe de estado y de gobierno, es independiente del poder Legislativo y no depende de éste para su sobrevivencia; los poderes Legislativo y Ejecutivo son interdependientes, el primero no está obligado a aprobar los proyectos de ley que le presente el Ejecutivo y el presidente puede vetar las leyes; el Presidente tiene la facultad de realizar nombramientos; el Legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el Ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos y el legislativo puede juzgar y remover al Presidente. Sin embargo, el Presidente adquiere una gran injerencia al tener las atribuciones de designar los miembros del gabinete, presentar iniciativas de ley y preparar el presupuesto. "<sup>14</sup>

Por su parte, Ignacio Burgoa considera como principios del presidencialismo los siguientes: el titular del órgano supremo en quien se deposita el Ejecutivo deriva su investidura de la voluntad popular; el Presidente tiene la facultad de

<sup>12</sup> González Oropeza, Manuel. Ob. cit. p. 6.

<sup>13</sup> Carpizo, Jorge. Ob. cit. p. 14.

<sup>14</sup> Ibídem. p. 12 y 13.

nombrar a sus inmediatos colaboradores y de removerlos; tales colaboradores son secretarios de Estado, que fungen como auxiliares; no existe un consejo de ministros, la representación interna y externa del Estado corresponde al Presidente, éste no es titular de la facultad legislativa, pero tiene asignado un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales para desempeñar funciones de gobierno y existe el predominio gubernativo del órgano ejecutivo.<sup>15</sup>

González Oropeza señala que los elementos del presidencialismo son: unidad del titular del Poder Ejecutivo (sus secretarios de Estado son colaboradores nombrados y removidos libremente por el presidente); energía y vigor en el desempeño de sus funciones, que son ejercidas con exclusividad por el Ejecutivo (aun cuando pueden ser delegadas a los secretarios); completa independencia electoral y orgánica del Ejecutivo con respecto al Congreso de la Unión caracterizada por una incompatibilidad en ambos cargos; estrechas relaciones con el Poder Legislativo en cuya interacción demuestra el predominio presidencial, al transformar las medidas supuestamente controladoras del Presidente, en medidas de supervisión sobre el Congreso; duración en el cargo presidencial por un periodo fijo e improrrogable; el Presidente y sus secretarios y colaboradores son responsables por y ante el Congreso, mediante las causales establecidas en la Constitución y en la ley correspondiente; el Presidente está inmerso en el liderazgo de su partido político, y el Ejecutivo y el Legislativo no pueden desconocerse o disolverse mutuamente.<sup>16</sup>

Todas las características anteriores tienen notas en común, pero de ellas podría concluirse que las ventajas del sistema presidencial son: su componente democrático (la elección, en general, es en forma directa); responsabilidad (existen mayores grados de responsabilidad frente a los ciudadanos que en el sistema parlamentario); relación directa con los electores (identificación que se produce entre los gobernantes y los electores); controles mutuos (el sistema representa la separación de poderes y el control mutuo entre Legislativo y Ejecutivo), y el arbitraje presidencial (el presidente puede ser el árbitro que resuelva los conflictos entre los poderes y la clase política).<sup>17</sup>

Para determinar las características del sistema presidencial también podemos considerar las calidades del Ejecutivo Federal como jefe de Estado, como jefe de gobierno (responsable de conducir los procesos políticos del país) y

<sup>15</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". México, Editorial Porrúa, S.A., 1991, 8a. edición. ps. 736 a 742.

<sup>16</sup> González Oropeza, Manuel. Ob. cit. ps. 17 y 18.

<sup>17</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. "Transición Política y reforma constitucional en México". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. 1a. edición. ps.183 a 186.

como jefe de la administración (responsable de la prestación de los servicios públicos).<sup>18</sup>

Tradicionalmente las atribuciones de un jefe de Estado son: ser el máximo representante del Estado ante la comunidad internacional -para ello está facultado para dirigir las negociaciones diplomáticas, así como la participación del país ante organismos y foros internacionales-; ser el comandante supremo de las fuerzas armadas; hacer las designaciones de los funcionarios que dirigirán los órganos más importantes del Estado; declarar la guerra; promulgar las leyes y tratados; suspender penas y otorgar el indulto.

En el orden jurídico mexicano, el Presidente como jefe de Estado, tiene las atribuciones de: remover a los agentes diplomáticos (artículo 89, fracción II), nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente (artículo 89, fracciones III y XVI), 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 defensa interior de la Federación (artículo 89, fracción VI); disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos (artículo 89, fracción VII); declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa Ley del Congreso de la Unión (artículo 89, fracción VIII); dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal (artículo 89, fracción X), y para celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, sobre las bases que fije el Congreso de la Unión (artículo 73 fracción VIII).

Las mismas funciones del Presidente como Jefe de Estado pueden ser divididas, como lo hace Serra Rojas, en: legislativas, jurisdiccionales, administrativas y ejecutivas, políticas, financieras, militares, burocráticas, internacionales y honoríficas.<sup>19</sup>

La Constitución dispone que sea el Congreso de la Unión, o el Senado, quienes ejerzan funciones de ratificación, control y vigilancia de las acciones del Ejecutivo como jefe de Estado. "El Senado es la cámara competente en materia internacional, ya que ella reúne la representación de las partes integrantes del pacto federal y a éstas comprometen también las obligaciones que adquiere el país en el ámbito internacional."<sup>20</sup> En este sentido, se hace operativa la coordinación de poderes.

<sup>18</sup> Osornio Corres, Francisco. Ob. cit. ps. 201, 105 y 214.

<sup>19</sup> Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. México, Editorial Porrúa, S. A., 1988, 14a. edición, p. 533 y 534.

<sup>20</sup> Osornio Corres, Francisco. Ob. cit. p. 203.

Las facultades del Presidente de dirigir con la libertad más absoluta las relaciones diplomáticas del país con los demás Estados soberanos y el poder celebrar tratados con aprobación del Senado, son las "... que le han dado el rango que en todas las naciones tiene el titular del Poder Ejecutivo, y las que le han conservado su prestigio y fuerza interior...". "En los gobiernos parlamentarios éste es el único rasgo de independencia y de igualdad política que respecto de los otros Poderes conservan los Jefes de Estado."<sup>21</sup>

El jefe de Estado, el Presidente de la República, además de ser el órgano administrativo más importante del país, ejerce la función representativa exterior, y sus actos en materia internacional se reputan directamente como actos del Estado. El Jefe de Estado es el órgano supremo en materia de relaciones exteriores y no tiene esa facultad a título personal, sino como representación del Estado, que es el sujeto reconocido por el derecho internacional.

Como jefe de Gobierno, el Presidente ejecuta las leyes; nombra a los funcionarios del Gobierno; tiene la facultad reglamentaria; conduce, coordina y dirige la administración pública; planifica la administración, y coordina las políticas públicas. El Presidente como "... jefe de Estado representa la continuidad del Estado y realiza los actos más solemnes y trascendentales para un país, y como jefe de Gobierno administra, coordina y planifica la acción pública."<sup>22</sup>

Las atribuciones del Presidente están enfocadas fundamentalmente a la función administrativa o ejecutiva del Estado, ya que por su contacto permanente con la realidad socioeconómica y por el conocimiento de la misma, es el mejor capacitado para tomar las medidas necesarias.

En conclusión podemos afirmar que al Presidente como jefe de Estado, le incumbe la dirección de la política nacional e internacional, dentro de la que se encuentra lo relacionado a la materia económico internacional, y como jefe gobierno y encargado de la administración le compete la planeación de las actividades socioeconómicas que deban desarrollarse en beneficio del pueblo, dentro de las que también se encuentran materias relacionadas con cuestiones económico internacionales.

Resulta importante destacar que la unipersonalidad en la titularidad del órgano Ejecutivo y la concentración de facultades constitucionales y legales, lo

---

<sup>21</sup> Lanz Duret, Miguel. "Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen." México, Imprentas L.D., S.A., 1947. p. 256.

<sup>22</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. "Una Constitución para la Democracia". Propuestas para un nuevo orden constitucional. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996. 1a. edición. p. 78.

convierte en un funcionario de gran significación para el funcionamiento del Estado.

### **1.1.2. Antecedentes generales.**

Los órganos políticos se desenvuelven en el seno de esferas, de situaciones e instituciones; forman parte del orden institucional político y social, y solamente una comprensión comparativa, permite entender el alcance, contenido y aspecto del órgano de que se trate. Esta referencia exige una valoración.

Entre todos los órganos el presidencial es el que está más influido por estas circunstancias y solamente a la luz de estas referencia es como se pueden comprender las cautelas, limitaciones, contenidos del poder y de la autoridad presidenciales, que pueden ir desde la más absorbente potestad hasta un ejercicio residual de funciones.

La forma de Estado repercute profundamente sobre cualquier órgano político de un modo fundamental. Por las misiones altamente representativas, por ser la encarnación orgánica precisamente del Estado y no sólo del régimen o de una fuerza política predominante, el Presidente está sometido a esa circunstancia. El Estado unitario facilita la concentración de poderes, el aumento de intensidad en el ejercicio de la autoridad, la potencia del poder político.

El Estado federal, por el contrario, puede limitar este poder, pero en cambio otorga al Presidente un fundamento representativo mucho mayor y más intenso desde el punto de vista simbólico. El Presidente es el jefe del Estado. Su misión puede ser más amplia, como en los Estados Unidos, donde es jefe nacional de su partido y jefe del gobierno, pero desde la referencia del Estado se manifiesta como jefe del Estado con atribuciones que solamente se explican en cuanto que representa la unidad del Estado.

El régimen político es aún una forma más concreta y útil para explicar el contenido de la función presidencial. La organización del Poder Ejecutivo es fundamental para que la misión del Presidente tenga sentido. Los principios determinantes de ese poder, sus atribuciones y competencias son una referencia muy específica para saber hasta dónde alcanza el poder presidencial. Las relaciones con los demás poderes, la organización del propio Ejecutivo, según sea restringida o amplia, el origen de su legitimidad y designación, las fuerzas políticas que le combaten o le sostienen, la distinción o unificación de poderes son elementos para entender correctamente la misión y las funciones del Presidente.

En la organización gubernamental se aprecia con claridad su alcance, según concentre las misiones del Ejecutivo en su propio papel político, como en el caso ya mencionado de los Estados Unidos de Norteamérica, con estricta separación de poderes o según esté condicionado y aún determinado por la fuerza o presencia del Parlamento o Poder Legislativo, sobre todo cuando se aprecia una distinción entre el jefe del Estado y el gabinete.

Para entender con claridad el funcionamiento del órgano presidencial es preciso entender el funcionamiento de los partidos y de su situación en el complejo político institucional.

El bipartidismo ofrece con claridad una visión del funcionamiento presidencial, sobre todo a través de los ejemplos de Inglaterra y los Estados Unidos. En los países de representación proporcional, con fuerte efecto sobre los poderes, el Presidente tiene también otro sentido en sus actuaciones. Lo mismo podría decirse si se observa la institución a la luz de su designación, puesto que la elección de primer grado y popular ejerce mayor influencia y aumenta el prestigio en los medios populares, mucho más que si se efectúa dentro de los órganos políticos, pudiendo darse un caso intermedio como el de la designación presidencial norteamericana, en donde el voto de los electores no difumina el valor del voto popular.

Jorge Carpizo presenta un panorama de los antecedentes del sistema presidencial. Dice este autor que el primer sistema presidencial fue el de los Estados Unidos de Norteamérica, bajo el imperio de la Constitución de 1787. "Esta ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que dio por resultado el régimen presidencial; por esta razón, se ha considerado que la Constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia".<sup>23</sup>

El primer sistema presidencial lo encontramos en la constitución norteamericana de 1787, que configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y dio como resultado el régimen presidencial. Sus antecedentes fueron:

- a) El derecho público inglés, ya que en parte se trató de ajustar la figura del jefe de estado hereditario del sistema monárquico de Inglaterra, por uno de elección popular, con funciones limitadas.
- b) La Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachusetts de 1780, que establecieron ejecutivos independientes.

<sup>23</sup> Carpizo, Jorge. Ob. cit., p. 15.

c] Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone. <sup>24</sup>

En el pensamiento europeo del siglo XVI dominó la idea de un equilibrio. Con el destronamiento de Carlos I de Inglaterra el nuevo "rey" se hizo llamar Lord Protector y expidió el "Instrument of government", en el cual el poder Legislativo se atribuyó al parlamento y el Ejecutivo y administrativo al Lord Protector. Después de la muerte de Cromwell, la familia de los Orange llegó al trono inglés y, presionada por el pueblo promulgó en 1689 el "Bill of Rights", donde aparece una incipiente división de poderes.

El primer teórico del principio de división de poderes es John Locke, doctrinario del Estado liberal burgués y sus antecedentes son el "Instrument of government" y el "Bill of Rights". Locke publicó en 1690 los ensayos sobre el gobierno civil, en el que señala como funciones estatales: la legislativa (expedición de leyes), la ejecutiva (aplicación de las leyes en la vida interna de la comunidad), la federativa (poder ejecutivo externo) y la prerrogativa (reglamentación de leyes, otorgamiento de indultos, y facultad contra legem, siempre y cuando sea en beneficio de la comunidad). La primera función la otorgó al poder Legislativo y las otras al Ejecutivo.

Por su parte, el teórico francés Montesquieu con base en las ideas de Locke, en su obra el "Espíritu de las Leyes", planteó la división de poderes reconociendo la existencia de un poder Judicial, ya no como parte del poder Ejecutivo, sino como un poder independiente.

Bentham, en 1776, criticó acremente la teoría de la separación de poderes y Rousseau tampoco la admitió. Si bien las críticas a la teoría han sido severas, hoy se considera que el poder público es indivisible, y que lo divisible son las atribuciones. En este sentido hay que distinguir entre dos puntos de vista: el formal, que atiende al órgano que realiza la función, y el material, que se centra en la naturaleza intrínseca del acto.

En Estados Unidos el sistema presidencial surgió como la reacción de una colonia emancipada contra un sistema monárquico y parlamentario que no deseaba. Igual situación se planteó para México en relación con España.

Las "cartas" (charters) otorgadas a los colonos, fueron los antecedentes para la elaboración de las constituciones locales y a su vez constituyeron los antecedentes para lograr la Constitución federal, que tomó en consideración los documentos fundamentales de los ingleses la Carta Magna, el Petition of Rights,

---

<sup>24</sup> Carpizo, Jorge. Ob. cit., pp. 15-16.

el Habeas Corpus, el Bill of Rights y el Common Law; así como las ideas políticas de Harrington, Locke y Paine.

El primer intento fueron los efímeros "Artículos de la Confederación", cuyo contenido en un intento de revisión en la Convención Federal Constitucional de 1787, se convirtieron en una nueva Constitución, que instauraba una República federal, mediante la unión de Estados autónomos y con la existencia de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Ejecutivo Federal, se encargaba a una persona, llamada "Presidente", electo por los ciudadanos, para periodos cortos, removibles y con facultades expresas.

En la Convención de Filadelfia en donde se elaboraría la Constitución norteamericana de 1787, se discutieron dos tipos ideales de Presidentes: uno enérgico, unitario e independiente (apoyado por George Washington y Alexander Hamilton), y el otro colegiado, subordinado y dependiente del Poder Legislativo (apoyado por Roger Sherman y Edmund Randolph). La primera corriente impuso sus ideas. Con el transcurso de las décadas diversas enmiendas incrementaron las facultades presidenciales. En esa figura original se inspiró la versión mexicana y la de otros países latinoamericanos.

La Constitución norteamericana fue aprobada el 17 de septiembre de 1787 y entró en vigor en 1789, al ser ratificada por el Estado de Nueva Hampshire el 21 de junio de 1788. En todo el mundo esta Constitución es la que tiene una vigencia más antigua. Originalmente contaba con siete artículos. Para lograr la ratificación, Hamilton, Madison y Jay redactaron "El Federalista", colección de artículos sobre las disposiciones constitucionales. Sus principales aportaciones fueron el gobierno federal, las relaciones de éste con los Estados federados y el sistema de "frenos y contrapesos".

De conformidad con las ideas de Hamilton los ingredientes que dan por resultado la energía del Ejecutivo son la unidad; la permanencia; el proveer adecuadamente a su sostenimiento, y poderes suficientes. Pero además existen la tranquilidad de que existe una dependencia respecto del pueblo que es quién lo elige y una responsabilidad.

La Constitución consta de siete artículos divididos en secciones: el artículo II, se refiere al Poder Ejecutivo y el artículo VI a los tratados internacionales. La Suprema Corte se constituyó en el intérprete definitivo de la Constitución a partir del caso "Marbury vs. Madison" y las modificaciones a su texto se han hecho a través de "enmiendas" (actualmente son veintiséis).

El artículo segundo estableció un Poder Ejecutivo unipersonal, señaló que el Presidente era el comandante en jefe de las fuerzas armadas y que tenía a su cuidado la fiel ejecución de las leyes. Cabe mencionar que la fuerza de la institución presidencial americana radica en la interpretación constitucional que la Suprema Corte de Estados Unidos ha realizado a favor del Presidente.

Se puede considerar que la Constitución Norteamericana fue concebida como una Constitución económica, ya que "... los hombres que fueron a Filadelfia iban en representación de grandes intereses económicos, propios y ajenos, listos a equilibrar relaciones económicas. En otras palabras, tenían plena conciencia de que estaban redactando un documento económico que traería como resultado constituir un gobierno para defender determinados intereses económicos. En fin, querían realizar una interpretación constitucional de la economía. Resulta entonces que el pensamiento creador de la Constitución no estaba impregnado por grandes tesis ideológicas, sino que tenía el interés de acomodar una serie de situaciones económicas."<sup>25</sup>

### **1.1.3. En México.**

En relación a los antecedentes propiamente latinoamericanos y, por tanto, más cercanos al caso de México, Jorge Carpizo señala que la propia Constitución norteamericana y el presidencialismo al que ella dio lugar, fueron fuente de imitación para los demás países de América recién independizados.

Los diferentes grados de imitación que se dieron del modelo norteamericano generaron tres modelos presidenciales:

- a) un presidencialismo atenuado, donde el poder es ejercido de manera conjunta por el Presidente y sus ministros;
- b) un presidencialismo puro, como el mexicano, donde el Presidente no comparte su poder con ninguna otra instancia, y
- c) un presidencialismo apenas configurado en países donde se ha buscado disminuir la influencia del Ejecutivo, "ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el Ejecutivo colegiado".<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Rabasa, Emilio O. "El pensamiento político del Constituyente de 1824". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1986. 1a. edición. p. 40 y 41.

<sup>26</sup> Carpizo, Jorge. Ob. cit., p. 17.

En general puede afirmarse, que el predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes es una tendencia de nuestros días, por lo cual no es novedosa la configuración particular del sistema político mexicano

#### **1.1.3.1. Causas.**

Joseph LaPalombara considera que la concentración de poderes en el Ejecutivo se debe principalmente a los siguientes factores: las emergencias nacionales; los poderes de emergencia que las constituciones depositan en el Ejecutivo; las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo; el creciente número y la complejidad de la política y los problemas del gobierno; el aumento de la intervención gubernamental (factor que en la actualidad está en franco retroceso); la inclinación ideológica a un concepto de Ejecutivo fuerte y centralizado (otro factor que también consideramos en retroceso, en virtud de la tendencia a la apertura democratizadora que se observa aún en los regímenes políticos más cerrados), y el arraigado impulso humano para otorgarle liderazgo amplio a una sola persona.<sup>27</sup>

¿Cuáles de esos factores están presentes en el caso mexicano? Carpizo considera que las causas del predominio del poder presidencial en el caso que nos ocupa son las siguientes:

- a) El hecho de que el Presidente es el jefe del partido predominante, que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales. El tamaño del partido en el poder y su disciplina rígida determinan el arraigo del presidencialismo.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos del Presidente.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades respecto a los medios de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la Federación, especialmente en el Ejecutivo.

<sup>27</sup> Carpizo, Jorge. Ob. cit., p. 21.

- h) Las amplias facultades extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno del Distrito Federal.
- k) La aceptación generalizada del papel predominante del Ejecutivo sin que se le cuestione.<sup>28</sup>

Consideramos que las ideas anteriores requieren ser matizadas, pues debe tenerse en cuenta que fueron redactadas por su autor en 1981 y ya no tienen la misma o tan plena validez como la que tuvieron en aquellos días.

Es indudable que en los tiempos recientes se ha observado una tendencia a atenuar la influencia presidencial en el partido gobernante. Esto ha sido particularmente notable en lo que ha transcurrido del periodo gubernamental del Presidente Ernesto Zedillo, aunque esta tendencia ya se planteaba formalmente desde el sexenio precedente.

Por otra parte, es evidente que la presencia del partido gobernante en el Congreso, aunque sigue siendo mayoritaria, ya no es tan abrumadora como lo fue antes, ya que hoy existen más representantes de otros partidos.

En cuanto a la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con las recientes reformas a los artículos 104, 105 y 107,<sup>29</sup> aunque sus miembros siguen debiéndole su designación, a la decisión presidencial, la sociedad ejerce una creciente presión para que los procesos de integración y los procedimientos de actuación de ese órgano se apeguen cada vez más a la letra de la ley.

La marcada influencia presidencial en las grandes decisiones económicas sigue siendo un hecho, pero cuando menos en lo referente al banco central, éste se rige ahora por una ley orgánica que le otorga autonomía.

También cabe señalar que el Presidente de México cada vez más está obligado a atender presiones de diversos sectores que desean influir en las

<sup>28</sup> Carpizo, Jorge. Ob. cit., pp. 25-26.

<sup>29</sup> Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993. El artículo 96 constitucional establece que para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas designará al ministro que deba cubrir la vacante. Con esta disposición se intenta fortalecer al Poder Judicial, tanto en sus actuaciones en casos particulares, como en la forma en que la ciudadanía percibe su desempeño, a fin de desvincularlo de nociones relacionadas con la corrupción y dilación en la impartición de justicia.

decisiones mediante las cuales se designa al sucesor del Presidente y a los candidatos a gobernadores. Particularmente en este último caso, se dificulta crecientemente el triunfo electoral de los candidatos que designa el partido gobernante, sobre todo en aquellas entidades federativas donde la oposición ha incrementado su presencia.

En cuanto a los demás puntos -que no hemos comentado- siguen siendo casi totalmente ciertos, sobre todo en lo que hace al dominio del Presidente sobre el ejército.

Diversos autores señalan una multitud de razones generales que han favorecido el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, entre ellas tenemos:<sup>30</sup> los problemas de defensa, la socialización tecnocrática de Occidente y el progreso científico y tecnológico; la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea; los medios modernos de información o control de la opinión pública; la delegación directa de la soberanía nacional; la fuerza diplomática y la dirección de las relaciones internacionales; la planeación y planificación; la concentración del poder económico; la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y rapidez los problemas; las emergencias nacionales, los poderes de emergencia constitucionalmente depositados en el ejecutivo, las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre el ejecutivo y el legislativo; la complejidad de la política y los problemas del gobierno; el aumento de la intervención gubernamental, la inclinación ideológica a un concepto de ejecutivo fuerte y centralizado; el impulso humano para otorgarle liderazgo a una sola persona; los programas de progreso económico y social; la dirección burocrática; la delegación de facultades legislativas, la crisis del poder legislativo y de los partidos políticos; la decadencia del federalismo; la lucha contra los grupos de presión, y los graves peligros internacionales.

Particularmente se consideran como causas de predominio del poder Ejecutivo mexicano:<sup>31</sup> la estructura del partido oficial (integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales), cuya jefatura la tiene el Presidente; el debilitamiento de los caciques locales y regionales; el debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes y su institucionalización; la creciente centralización impositiva en asuntos fiscales; el aumento de medios y vías de comunicación; las tradiciones de gran autoritarismo

<sup>30</sup> Extraídas de las ideas de André Hauriou, Antonio Carro Martínez, Héctor Fix Zamudio, Joseph LaPalombara, César Enrique Romero, Jorge Gaxiola, entre otros, expuestas en: Carpizo, Jorge. Ob. cit. ps. 20 a 22.

<sup>31</sup> Extraídas de las ideas de Arturo González Cosío, Daniel Moreno, Andrés Serra Rojas, Manuel Camacho y Jorge Carpizo, expuestas en: Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. ps. 24 a 26.

(el mundo indígena y el gobierno colonial español); la ineficacia del poder judicial para oponerse a las violaciones de la ley realizadas por la administración pública; la concentración de todas las cuestiones que desee conocer; el ejercicio de atribuciones constitucionales muy amplias e importantes; ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política; ser el vértice de la transmisión de poder y tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos; el debilitamiento del poder legislativo; la integración de la Suprema Corte de Justicia; la marcada influencia en la economía a través de diversos mecanismos; la institucionalización del ejército; la fuerte influencia en la opinión pública; la concentración de recursos económicos en la federación; las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas; la determinación de todos los aspectos internacionales, sin que exista un freno del Senado; el gobierno directo del distrito federal, así como la aceptación sin cuestionamientos del papel predominante del Ejecutivo.

Las causas del predominio y fortalecimiento del poder Ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación particular en lo económico, político, social y cultural. No obstante lo anterior existen factores que podemos denominar como comunes: los problemas económicos, sociales y de planeación; los de defensa y militares; su intervención en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas, y el control de la opinión pública a través de los medios de comunicación.

En realidad la mayoría de las razones que favorecen el predominio del Ejecutivo obedecen a la carencia de normas jurídicas capaces de controlar eficientemente sus funciones, o en el extremo opuesto al exceso de atribuciones que las normas le conceden. Sin embargo, para explicar la primacía del Ejecutivo no únicamente hay que concentrarse en su regulación, sino también en la naturaleza de la sociedad y los problemas de toda índole que se afrontan.

Un Ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando se le marquen límites, controles y se le subordine al cumplimiento del marco legal.

### **1.1.3.2. Diversas visiones y opiniones.**

Las visiones y opiniones acerca del presidencialismo pueden ser agrupadas en tres segmentos, tal como lo hace Jorge Carpizo:

- a) los especialistas: Daniel Moreno encuentra reminiscencias prehispánicas en el Ejecutivo. Para Daniel Cosío Villegas el poder presidencial radica en la creencia de que "lo puede todo", es una especie de monarca sexenal absoluto. Para Alberto G. Salceda es el centro de toda la estructura política con poderes omnipotentes;
- b) los no especialistas: Octavio Paz considera que el presidente es dueño del partido en el poder, controla los medios de información y los fondos públicos. Carlos Fuentes lo considera producto de la mitificación popular, y
- c) los extranjeros: Pablo Neruda afirma que el presidente es un emperador azteca.<sup>32</sup>

Daniel Cosío Villegas, estudioso exhaustivo del fenómeno, autor de un libro clásico sobre el tema del presidencialismo, afirmaba que México es el único país del mundo donde a lo largo de seis años subsiste una monarquía absoluta.<sup>33</sup>

En general, los autores coinciden en la esencia de la idea de Cosío Villegas. Consideran que el Presidente es el vértice de la pirámide política, además de que tiene no sólo facultades de índole política, sino también económica e internacional que acrecentan su preeminencia. De todas esas posiciones lo que se advierte -según opinión recogida por Carpizo- es que el Presidente mexicano es "muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados y que su figura adquiere un carácter mítico",<sup>34</sup> lo cual no es ni ha sido nunca totalmente cierto, ni siquiera en los tiempos no muy lejanos en que el Presidente ejercía un control mayor que el actual sobre todos el sistema.

Otros autores como Cárdenas Gracia, señalan que la Constitución vigente concede amplias facultades al Ejecutivo, pero el sistema político coyuntural ha influido para acrecentar o disminuir ese poder por lo que propone un sistema con rasgos parlamentarios. "El carácter mayoritario y excluyente del presidencialismo, promotor de juegos todo o nada y carente de mecanismos efectivos para compartir el Poder Ejecutivo con las oposiciones, nos lleva a concluir que no es este el mejor arreglo institucional para transitar a la democracia con estabilidad y sin rupturas".<sup>35</sup> Además este autor señala que tenemos la desventaja de que, a

<sup>32</sup> Carpizo, Jorge. Ob. cit. pp. 29 - 30.

<sup>33</sup> Cosío Villegas, Daniel. "El sistema político mexicano". México, Editorial Joaquín Mortiz, 1972. pp. 30-31.

<sup>34</sup> Carpizo, Jorge. Ob. cit., p. 31.

<sup>35</sup> Lujambio, Alonso. "Federalismo y Congreso en el cambio político de México". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, 1a. edición. p. 51.

diferencia de Estados Unidos, en México el régimen presidencial no está controlado por el Poder Legislativo; el sistema de división de poderes es inexistente; la Suprema Corte ha sido tradicionalmente dependiente del Ejecutivo; los partidos de oposición hasta hace poco no tenían fuerza; la administración pública no se ha profesionalizado y la prensa y los medios de comunicación están controlados.<sup>36</sup>

Algunos otros autores opinan que los límites que marca la Constitución, se ven rebasados por la acción del Ejecutivo, en virtud de las complejas circunstancias del mundo moderno, que requieren la absorción de más facultades y acciones, sin considerar que esa situación no se podría dar sin mandato expreso constitucional.

En este contexto, "...los órganos del Poder Ejecutivo siempre deben tener en cuenta los límites de su acción, límites que al romperse no solo afectan la legalidad y constitucionalidad de todo sistema jurídico, sino que también afectan su legitimidad, o sea su mismo sostén ideológico-político. Es por ello que se debe tener presente que la acción del Poder Ejecutivo jamás debe rebasar el principio de supremacía constitucional."<sup>37</sup> El Ejecutivo por tanto, no debería rebasar los límites de la discrecionalidad administrativa y reducir el campo de los otros poderes, debería defender la supremacía constitucional a través del respeto del marco legal, el auxilio a los poderes Legislativo y Judicial, el cumplimiento de la garantía de audiencia, la observancia del derecho de petición, la fundación y motivación de sus actos, el buen funcionamiento del poder de policía y el ejercicio del derecho de veto por parte del Presidente de la República.

En realidad podemos afirmar que hay corrientes que proponen una adecuación al sistema presidencial actual, y otras, que ven muchas desventajas en el presidencialismo puro, por lo que proponen un cambio radical al parlamentarismo o estadios intermedios como el semipresidencialismo o semiparlamentarismo.

Este estudio, al partir de una posición intermedia, no considera que el parlamentarismo sea superior al presidencialismo, ya que ambas formas pueden dar resultados satisfactorios si se producen democráticamente.

### **1.1.3.3. Fuentes.**

<sup>36</sup> Lujambio, Alonso. Ob. cit., p. 73.

<sup>37</sup> Castillo Soberanes, Miguel Angel "El principio de supremacía constitucional frente a la Administración Pública". Ob. cit. p. 162.

El sistema presidencial mexicano aparece por primera vez en la Constitución de 1824, en cuyo artículo 74 se estableció que el supremo Poder Ejecutivo de la Federación se depositaba en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Tal sistema no fue resultado de la tradición, sino de un experimento político en México. Las dos fuentes del sistema presidencial configurado en 1824 son: la constitución norteamericana de 1787 y la constitución española de 1812.

De 1824 a la fecha se ha creado un sistema presidencial propio, conformado por la evolución sufrida en las diversas constituciones que han regido al país, por la costumbre y por las modificaciones realizadas a la Constitución de 1917 que hoy nos rige.

La Constitución norteamericana llegó traducida a México en 1823 y la Constitución de Cádiz de 1812, fue establecida en el país en 1820. Esta doble influencia se unió en la figura de Miguel Ramos Arizpe que, como veremos más adelante, además de promover el federalismo, se inclinó por la instauración de un régimen presidencial unitario.

El sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en gran parte hasta nuestros días, ya que entre los sistemas de las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay varias coincidencias, como se demostrará al desarrollar el apartado correspondiente.

#### **1.1.3.4. Presidencialismo puro.**

El presidencialismo puro puede resumirse en la idea de que el poder presidencial no se comparte con ningún otro factor. Ahora bien, ¿hasta qué punto puede hablarse de la pureza de una figura jurídica, una vez que han transcurrido siglos a lo largo de los cuales todas las teorías se han nutrido entre sí? Autores como Carpizo y González Oropeza discuten las afirmaciones de algunos analistas según los cuales el presidencialismo mexicano no es puro, sino que tiene matices.

En opinión de Carpizo la Constitución mexicana de 1917 -como lo hicieron casi todos los ordenamientos que la precedieron- consagra un sistema presidencial puro.

Los argumentos que afirman que la Constitución de 1917 contiene algunos aspectos parlamentarios son los siguientes:

- ◆ El artículo 92 establece la institución conocida como "refrendo", de acuerdo con el cual todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deben ser firmados por el Secretario de despacho responsable de la materia a la que se refiera el documento en cuestión. Para Jorge Carpizo este precepto no es más que una formalidad de cancelería que tiene su origen en las antiguas monarquías asiáticas. Sus antecedentes son la constitución francesa del 3 de septiembre de 1791 y la española de 1812.

Gabino Fraga afirma que el refrendo tiene por misión autenticar los actos que certifica, pero en virtud de que el Presidente puede remover al Secretario que no esté de acuerdo con la ley, Jorge Carpizo concluye que esta facultad no es una faceta parlamentaria.<sup>38</sup>

El refrendo se circunscribe a actos exclusivos del Poder Ejecutivo. El acto del Presidente no es un acto orgánico completo, sino uno parcial que necesita unirse con el acto del Secretario del despacho correspondiente, para que el reglamento, el decreto o la orden sean obligatorios. Los decretos promulgatorios de leyes aprobados por el Congreso no necesitan ser refrendados, ya que no son actos propios del Presidente.

"... el refrendo tiene otra finalidad muy importante: se da oportunidad al Secretario del Despacho para que ilustre al Presidente de la oportunidad, conveniencia, legalidad y constitucionalidad del reglamento, decreto u orden que se pretende emitir y prepara, además, su aplicación por parte del personal de la Secretaría de Estado correspondiente".<sup>39</sup>

- ◆ El informe de los Secretarios del despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como la facultad de las cámaras de citar a los mismos y a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos. (artículo 93 constitucional). Esto según Carpizo, debe entenderse como una colaboración de funciones, no como un matiz parlamentario, ya que los Secretarios de Estado son únicamente responsables ante el Presidente.
- ◆ El artículo 29 de la Constitución se refiere a la suspensión de las garantías individuales y a las facultades extraordinarias del Presidente. En tal precepto

<sup>38</sup> Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". México, Editorial Porrúa, S.A., 1986, 7a. edición, ps. 291 a 293.

<sup>39</sup> Schmill Ordoñez, Ulises. "El sistema de la constitución mexicana." México, Textos Universitarios, S. A., 1971. p. 293.

se habla de un consejo de ministros que nunca volvía a ser mencionado y que con las reformas de 21 de abril de 1981 fue suprimido para sustituirse por la referencia a Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República. Carpizo al referirse a la figura del consejo de ministros consideraba que la misma no era responsable ante el Congreso por las decisiones sus decisiones, por lo que era un concepto mal empleado por el legislador.

- ◆ El segundo párrafo del artículo 66 constitucional estipula que si las dos cámaras no se ponen de acuerdo sobre el fin del periodo del sesiones del Congreso, el Presidente podrá decidir. Algunos autores han dicho que en tal precepto estaría presente una sutil equivalencia a la disolución del Congreso propia de los regímenes parlamentarios, sin embargo, Jorge Carpizo considera que eso no es correcto, ya que el mismo Congreso puede volver a sesionar en el siguiente periodo previsto constitucionalmente, lo cual hace que se diluya la presunción de que se trata de un equivalente a la legendaria disolución del Congreso.

En realidad "...la asamblea legislativa debe tener un periodo de sesiones, suficiente y necesario, para desahogar su trabajo normal; si cuenta con mayor tiempo, empezará a llenarlo con leyes y decretos que pueden romper el equilibrio con el Ejecutivo, por ello este último debe contar con la facultad para declarar la clausura de sus sesiones en forma anticipada."<sup>40</sup>

- ◆ Los artículos 84 y 85 establecen que cuando existe falta absoluta del presidente, el Congreso nombra a quien debe reemplazarlo, pero la persona nombrada no es responsable ante el Congreso, por lo que no puede considerarse como aspecto parlamentario.
- ◆ El artículo 71 otorga facultad al Presidente de la República para iniciar leyes o decretos. A esta facultad se le ha querido considerar parlamentaria porque en el sistema presidencial norteamericano, que es el clásico, no se encuentra contemplada, aun cuando en la práctica el Presidente la tiene por conducto de un legislador amigo o de proyectos que anexa al informe anual que presenta al Congreso. En realidad se trata de otra forma de cooperación de funciones y del reconocimiento de que el Presidente es quien cuenta con un aparato técnico adecuado para cumplir con esa función.<sup>41</sup>

Por lo anterior, como concluye Jorge Carpizo, podemos afirmar que "ninguno de los aspectos que se han mencionado implica matiz parlamentario en el sistema

<sup>40</sup> González Oropeza, Manuel. Ob. cit. p. 17.

<sup>41</sup> Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit., ps. 39 y ants.

presidencial mexicano, ya que en ninguno de los casos en cuestión el Presidente o el secretario de Estado son responsables políticamente ante el Congreso, es decir, el Congreso no los puede remover. De aquí que nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro".<sup>42</sup>

También han sido considerados como supuestos matices parlamentarios, según Manuel González Oropeza, los siguientes: la facultad de iniciativa de leyes, la ratificación de ciertos funcionarios por el Senado como los empleados superiores de hacienda y los altos jefes de ejército y armada, el veto suspensivo, la movilización de tropas fuera del país, la disposición de la guardia nacional, y en general, cualquier participación del Ejecutivo o alguna de las comisiones del Congreso en asuntos de competencia común.<sup>43</sup>

La pureza del presidencialismo no implica la total independencia de los poderes, ni la negación de competencias exclusivas ni compartidas, sino una colaboración de los mismos.

#### **1.1.3.5. Organización del Ejecutivo.**

El Poder Ejecutivo se encuentra integrado en México conforme preceptos constitucionales que consagran los siguientes principios:

- ◆ El Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, conforme a lo establecido en el artículo 80 constitucional, que señala: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'.

Este artículo dispone que el poder Ejecutivo es unitario, la expresión de "Supremo Poder Ejecutivo" es una reminiscencia de otras épocas. En la actualidad, la mayoría de las Constituciones asientan ejecutivos unitarios. En los principios del constitucionalismo se discutió profundamente la unidad o pluralidad del Ejecutivo. En el marco constitucional la única Constitución que encargó el poder Ejecutivo a tres personas fue la de Apatzingán, aun cuando prácticamente llegaron a funcionar algunos cuerpos colegiados.

- ◆ El Presidente, que encarna el Poder Ejecutivo, debe ser elegido por voto directo (artículo 81 constitucional), lo cual distingue a la figura mexicana de lo que prescribe la Constitución Norteamericana, que prevé la elección indirecta, por medio de electores que llevan y hacen cumplir un mandato de los votantes.

<sup>42</sup> Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit., pp. 39-40.

<sup>43</sup> *Ibidem*. p. 14.

La historia constitucional mexicana se inclinó por la elección indirecta del Presidente. A diferencia de la Constitución de 1917, la de 1857 estableció un procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto, el pueblo votaba por electores y, a su vez, ellos votaban por el Presidente. La elección directa tiene la ventaja de que se elige Presidente a quien obtiene la mayoría de los votos. "El único peligro que podría tener la elección directa es que se propiciaran múltiples candidaturas a la presidencia y que alguien saliera electo presidente contando con un porcentaje pequeño de los votos. Realmente éste es un problema que no se ha presentado en México, pero que además está ligado al sistema de partidos políticos y a su reglamentación..."<sup>44</sup>

- ◆ Los requisitos para ser Presidente de la República están contenidos en el artículo 82 constitucional y son:

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

La calidad de mexicano encuentra correlativo con la fracción II del artículo 35 constitucional, que señala como prerrogativa del ciudadano mexicano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y además para poder desempeñar ese cargo tiene que estar, necesariamente, en pleno goce de sus derechos. El requisito de que sea por nacimiento la ciudadanía mexicana es para evitar que se sigan intereses contrarios a México.

A partir del 31 de diciembre de 1999, entra en vigor el decreto por el que se modifica esta fracción, de la siguiente forma: "Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años".<sup>45</sup> Jorge Carpizo antes de que se aprobara esta modificación razonaba: "En nuestra opinión, una reforma constitucional para suprimir el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, sólo debería hacerse si existiera consenso nacional al respecto y únicamente al principio de un sexenio, para que no fuera a existir la más mínima duda de que no se trata de una razón personalista."<sup>46</sup>

Fracción II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección. La Constitución supone que a esta edad se cuenta con la capacidad necesaria para ejercer el cargo.

<sup>44</sup> Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit., p. 50.

<sup>45</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de julio de 1994.

<sup>46</sup> Carpizo, Jorge. "El Presidencialismo mexicano". Ob. cit., p. 51.

Fracción III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. Este requisito obedece a la necesidad de tener un amplio conocimiento de los problemas nacionales.

Fracción IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. Esta disposición encuentra un correlativo con el actual artículo 130 constitucional, que en su inciso d) establece que los ministros de cultos como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados.

Fracción V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección. Esta fracción busca evitar que tales personas se aprovechen del cargo.

Fracción VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección. Con esta fracción se intenta lograr una imparcialidad en las elecciones. Se ha afirmado, en una interpretación muy forzada, que tanto esta como la fracción anterior únicamente aplican para el caso de Presidente electo popularmente.

Fracción VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecida en el artículo 83. Es decir, se hace referencia al principio de no reelección.

- ◆ El artículo 83 constitucional hace referencia a la duración del cargo presidencial y al principio de no reelección.

El principio de no reelección establecido en el artículo 83 constitucional resulta de un proceso histórico operado en México. La Constitución de 1857 permitió la reelección indefinida del presidente de la República. Con Díaz en la presidencia y abandonando el principio de la no reelección que había apoyado con el Plan de Tuxtepec, se reformó la Constitución el 5 de mayo de 1878 la modalidad de la no reelección para el periodo inmediato. El 21 de octubre de 1887 con una nueva reforma se permitió al Presidente la reelección para el período inmediato, prohibiéndose para un tercer período si antes no hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que hubiera terminado sus funciones como Presidente. El 20 de diciembre de 1890 se introdujo la reelección indefinida. Con tales reformas Díaz consiguió perpetuarse en el poder. Madero en el Plan de San Luis postuló la no reelección que se elevó el 28 de noviembre de 1911 a principio constitucional. En enero de 1927 se reformó el artículo 83, a instancias de Alvaro Obregón, para establecer la no

reelección para el periodo inmediato y en forma absoluta después del segundo periodo. El 29 de abril de 1933 se volvió a reformar el precepto para consignar la no reelección absoluta, aún tratándose de presidente interino, provisional o sustituto.

El original artículo 83 de nuestra constitución expresaba: "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el período inmediato. Tampoco podrá ser reelecto presidente para el período inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional."

El Congreso Constituyente de 1916 - 1917 fue antirreeleccionista. Sin embargo, el 22 de enero de 1927 se introdujo una reforma al artículo 83, para adicionarle un segundo párrafo: "No podrá ser electo para el período inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un período más. Terminado el segundo período de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo".

El 24 de enero de 1928 se volvió a reformar el artículo 83 cuyo primer párrafo señaló que "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el período inmediato." Una subsecuente reforma, actualmente vigente, se dio el 29 de abril de 1933: "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

Al entrar en funciones el 1o. de diciembre el Presidente de la República deberá presentar ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, una protesta (artículo 87 constitucional). La protesta es de carácter formal, es una manifestación pública de que se subordina a la Constitución.

Existen muchas opiniones sobre la reelección: Emilio Rabasa afirmó que la prohibición no sólo es inútil sino atentatoria<sup>47</sup>. Tena Ramírez considera que ha sido necesario establecer un principio antidemocrático como la no reelección, a fin de proteger a nuestra incipiente democracia.<sup>48</sup> Jorge Carpizo concluye que no se trata de un principio antidemocrático, ya que no es un concepto ideal de democracia.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Rabasa, Emilio. "La Constitución y la Dictadura". México, Editorial Porrúa, S.A., 1969. p. 135.

<sup>48</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". México, Editorial Porrúa, S.A., 1972. p. 444

<sup>49</sup> Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 59.

En el caso de falta del Presidente de la República se tienen que aplicar los mecanismos previstos en los artículos 84 y 85 constitucionales, en relación con el 73, fracción XXVI y 79 fracción VI.

El derecho constitucional mexicano ha empleado varios sistemas de sustitución presidencial: en 1824, el Presidente era sustituido por el Vicepresidente; en 1836, al Presidente interino lo designaba el senado entre la terna que le presentaba la Cámara de Diputados, y en las faltas temporales del Presidente lo suplía el del consejo; en 1843, durante las faltas menores de quince días lo sustituía el presidente del consejo, y para las faltas mayores la persona nombrada por el Senado; en 1847, la Cámara de Diputados designaba al interino, si no estaba reunida, se encargaban el Presidente de la Suprema Corte y dos personas electas por el consejo de gobierno; en 1857, el Presidente de la Suprema Corte de justicia sustituía al Presidente de la República; en 1882 lo sustituía el presidente del Senado o el de la Comisión Permanente; en 1896, la sustitución recaía en el Secretario de Relaciones o en el de Gobernación mientras realizaba la elección el Congreso; en 1904, sustituía el Vicepresidente.

El sistema actual desvincula la sustitución del Presidente de personas previamente determinadas:

- ◇ El Congreso, constituido en colegio electoral, con un quórum de dos terceras partes del número total de sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, nombrará: a) presidente interino, si la falta absoluta del Presidente de la República ocurre en los dos primeros años del período. Dentro de los diez días siguientes al de la designación, el Congreso debe expedir la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período, debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho. También se nombrará un Presidente interino si la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, o si al comenzar un período constitucional no se presentare el presidente electo; b) Presidente sustituto, si la falta del Presidente ocurre en los cuatro últimos años del período respectivo.
- ◇ Si el Congreso no se encuentra en sesiones, la Comisión Permanente designará un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que nombre un Presidente interino o sustituto, tomando en cuenta si la falta se ha producido dentro de los dos primeros años o los cuatro últimos del período presidencial.

- ◊ La Comisión Permanente puede conceder licencia al Presidente de la República hasta por treinta días y nombrar el interino que va a suplir esa falta (79, fracción VI).
- ◊ Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para que el Congreso resuelva sobre la licencia y nombre en su caso, al Presidente interino. Si la falta se convierte de temporal en absoluta, se procede conforme al artículo 84. (artículo 85 constitucional).
- ◊ En casos de enfermedad y de salidas al extranjero que estarían cubiertas con el nombramiento de un Presidente interino para faltas temporales, no han operados los anteriores preceptos.

Los principios constitucionales anteriores dan forma a la figura presidencial, reflejan los elementos históricos que han intervenido en su desarrollo y permiten entender la importancia del Presidente de la República dentro del funcionamiento del Estado. De la mayoría de los principios se desprenden el innegable sistema presidencial, que se encarna en un Ejecutivo unitario; la idea de que el pueblo participe directamente en la elección del Presidente; las nociones de nacionalismo inmersas en los requisitos que deben cubrir quien pretenda ocupar el cargo; la no reelección del Presidente, claro producto de nuestra historia, y los mecanismos de sustitución presidencial.

El principio de no reelección ha sido el más criticado. "Algunos juristas mexicanos han sostenido que el principio de la no reelección es antidemocrático porque limita la libertad del pueblo para reelegir a la persona que en su sentir puede seguir ocupando el cargo por sus características y patriotismo. Sin embargo, este principio representa una realidad histórica de nuestro país que no debemos olvidar y cumple el cometido de fortalecer un sistema democrático como el mexicano."<sup>50</sup>

El Presidente de la República cuenta con una serie de colaboradores, órganos y mecanismos que constituyen una estructura orgánica, la administración pública federal, que auxilia al Ejecutivo para cumplir con sus responsabilidades constitucionales y legales. La administración pública federal está estructurada en dos niveles fundamentales: la administración centralizada y la administración

---

<sup>50</sup> Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. "Derecho Constitucional". Instituto de Investigaciones Jurídicas . México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, 1a. edición. p. 68.

paraestatal (reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

"La Administración pública es, en primer término, organización; ella no puede manifestarse, al menos ordenadamente, si primero no se organiza; su actividad externa es jurídica...; pero existe una actividad interna de índole económica..."<sup>51</sup>

La administración pública centralizada es "...la estructura orgánica que depende del Ejecutivo Federal y que tiene por función colaborar con éste en el ejercicio de sus atribuciones."<sup>52</sup>

La administración pública paraestatal es "...la estructura orgánica que apoya al Ejecutivo Federal en la realización de sus funciones, particularmente de aquellas relacionadas con la intervención directa en la economía que se traducen en la explotación de recursos naturales, así como en la producción de bienes o servicios que el Estado realiza con el propósito de salvaguardar la soberanía nacional, favorecer una más justa distribución del ingreso y aumentar los niveles de empleo de la población."<sup>53</sup> Sus actividades son preponderantemente económicas.

De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración centralizada está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, mientras que la administración paraestatal se integra por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Por reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1996, también integra la Administración Pública Federal, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo la función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 constitucional. Las facultades que se le asignan están encaminadas a dar uniformidad al marco legal del país, entre otras, se refieren a la presentación de iniciativas de leyes y decretos a consideración del Presidente, a dar su opinión al mismo sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales, y a revisar proyectos de reglamentos,

<sup>51</sup> Bielsa, Rafael. "Derecho Constitucional". Buenos Aires, Argentina, Ediciones De Palma, 1959, 3a. edición, p. 170.

<sup>52</sup> Osornio Corres, Francisco. Ob. cit. p. 163.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 219.

decretos, acuerdos, nombramientos resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico (artículo 43, fracciones II a IV).

La Constitución denomina Secretarios del despacho a los Secretarios de Estado, a quienes se suele conocer en otros países como ministros. Nuestra Carta Magna empleaba una vez, en el artículo 29 el término "ministros", al mencionar el Consejo de Ministros. "La institución de las secretarías de Estado es muy antigua, y en nuestro sistema aparece ya con don Miguel Hidalgo, y posteriormente en la Constitución de Apatzingán; en cambio, los departamentos administrativos constituyen una novedad aportada por el Congreso Constituyente de 1916-1917."<sup>54</sup>

La Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1917 trató de dividir a los colaboradores inmediatos del Presidente de la República en: los secretarios de estado con funciones políticas y administrativas y los jefes de departamento administrativo con funciones exclusivamente administrativas, pero el proyecto no fue aprobado en sus términos, más que nada porque se enumeraban las Secretarías.

Jorge Carpizo considera que las diferencias entre los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento son que los primeros tienen facultad de refrendo, son "altos funcionarios" y por tanto gozan de fuero, son sujetos del juicio de responsabilidad y se les exigen requisitos constitucionales para ser nombrados.<sup>55</sup> Sin embargo, en la actualidad es muy difícil poder sostener que una Secretaría de Estado es más importante o se ocupa de materias más importantes que un departamento administrativo, ya que el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les otorga igual rango.

Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica son estructuras administrativas que colaboran con el Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones, carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios, ya que actúan expresamente por mandato de la ley o por acuerdo del Presidente de la República.

La administración pública centralizada está vinculada con el Presidente de la República a través del principio de relación jerárquica, que implica el ejercicio de los poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión, control, vigilancia, disciplinario y el de resolver conflictos de competencia. Con la administración pública descentralizada no opera la relación jerárquica, sus entidades constituyen personas jurídicas distintas al Estado, con personalidad jurídica y patrimonio

<sup>54</sup> Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. Ob. cit. p. 71.

<sup>55</sup> Carpizo, Jorge. "El Presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 73.

propios, dotadas de autonomía técnica y orgánica. Las relaciones del Presidente con las entidades es por conducto de la dependencia coordinadora de su sector.

También cabe señalar la existencia del "gabinete" que en México país es una institución extraconstitucional que no se encuentra regulada, se presenta como la "...reunión de los principales colaboradores del Presidente que lo asesoran sobre los puntos que el propio Presidente desea. Está en manos del presidente convocar o no al gabinete. El Presidente puede optar por escuchar las opiniones de sus más cercanos colaboradores en forma separada."<sup>56</sup> El gabinete no es sinónimo de Consejo de Ministros.

Existen cinco gabinetes diferentes, cuatro sectoriales, que son el económico, el agropecuario, el de salud y el de comercio exterior y uno global, el gabinete legal. Los gabinetes no son autoridades administrativas y carece de capacidad jurídica para ejecutar decisiones, son instancias de discusión, de estudio y de elaboración de propuestas y políticas que acordadas por el gabinete, sus integrantes se comprometen a cumplir.<sup>57</sup> En el caso de la materia económico internacional es muy importante la actividad de los gabinetes, ya que la mayor parte de las decisiones que se tienen que tomar en esa materia requieren de una coordinación entre diversas Secretarías de Estado.

El Poder Ejecutivo puede apreciarse bajo un doble aspecto: como Gobierno se define por la situación que guarda dentro del Estado y su relación con los demás poderes y como poder administrativo, se define por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos.<sup>58</sup> El Poder Ejecutivo implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto y particular e individualizado "...el orden jurídico es la voluntad del Estado y la administración pública el Estado en acción."<sup>59</sup>

En este punto podemos afirmar que el Presidente de la República debe gobernar más y administrar menos, ya que para ejercer esta última atribución debería apoyarse más en la administración pública federal y en las actividades de coordinación que se facilitan en los gabinetes, esto sin olvidar que hay que mantener mayores sistemas de control y de comunicación con los otros poderes federales, con los poderes locales y con la sociedad en general.

<sup>56</sup> Carpizo, Jorge. "El Presidencialismo mexicano". Ob. cit., p.76.

<sup>57</sup> Osornio Corres, Francisco. Ob. cit. p. 166.

<sup>58</sup> Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". México, Editorial Porrúa, S. A., 1986. p. 65.

<sup>59</sup> Kelsen, Hans. "Problemas capitales de la Teoría Jurídica del Estado". México, Editorial Porrúa, S.A., 1987. p. 446.

Con base en lo dicho en este capítulo nos encontramos en condiciones de hacer una breve comparación entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario.

## **1.2. Sistema parlamentario.**

El Parlamento es una institución política basada en la autoridad colectiva que, como órganos del pueblo o del Estado, y mediante elección de un cuerpo electoral, y aun por otros procedimientos, tiene como fines los de legislar, controlar los órganos del Poder Ejecutivo y Judicial, investigar y realizar encuestas sobre asuntos de interés público, enjuiciar a ciertos órganos del gobierno, ordenar los fundamentos de la política y la orientación fundamental a seguir especialmente por medio de la legislación.

Sus fines y objetivos son muy variados, pues depende del sentido total de la organización del Estado, de su configuración ideológica, de su composición y fundamento espiritual y social, así como de los poderes de los que circunstancialmente esté dotado en el momento de redactarse la Constitución que delimita sus objetivos y funciones.

"En el gobierno presidencial la figura y atribuciones del Ejecutivo encierra la unidad político - administrativa de la vida nacional, y se convierte en pivote de la función gubernamental en tanto que es el jefe de Estado, de gobierno, de la administración pública, de las fuerzas armadas y algunos casos jefe de su partido.- En el gobierno parlamentario, también llamado gobierno de gabinete, el Ejecutivo pierde relevancia política por la tradición monárquica que encierra, los ministros son responsables ante la asamblea representativa, y ante la misma dan cuenta de sus funciones".<sup>60</sup> Tampoco hay que confundir gobierno parlamentario y gobierno congresional, el primero se caracteriza por un gabinete integrado de ministros responsables, mientras que el segundo se caracteriza por los comités.

En los regímenes presidenciales, la permanencia del Ejecutivo no depende del Parlamento (Poder Legislativo), por lo que los mecanismos de control son diferentes y variados, pudiendo oscilar desde los legales, previstos en el marco jurídico, hasta los extralegales, como obstaculizar programas del Ejecutivo que deben pasar por su tamiz, hasta hacer pública las divergencias a través de la prensa, manifestaciones o debates parlamentarios.

<sup>60</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios". Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Derecho Parlamentario Iberoamericano." México, Editorial Porrúa, S.A., 1987, 1a. edición. p. 70.

El Parlamento no puede gobernar pero tiene reservadas funciones consistentes en representar la opinión popular, en el control financiero del Estado, en la adopción de las decisiones políticas fundamentales y en la expedición de las leyes.

"En el régimen parlamentario tradicional el ejecutivo se compone de dos partes: por una parte el jefe de Estado que es irresponsable, y por la otra, el gabinete formado por el conjunto de ministros designados por el jefe de gobierno, que se adhieren a su política por medio del refrendo, que son responsables ante el Parlamento y deben dimitir cuando han perdido su confianza".<sup>61</sup>

En el régimen parlamentario la función administrativa se estudia tanto en el sector presidencial como en el propiamente gubernamental, y en el presidencial se puede centrar el análisis alrededor de los deberes del Presidente de la República.<sup>62</sup>

### **1.2.1. Diferencias con el sistema presidencial.**

Como lo advierte Francisco Berlín Valenzuela, "históricamente el Parlamento ha sido una institución dotada de gran dinamismo y cuya evolución ha sido constante en diversos países, de ahí que las reglas que han regido sus actividades y funciones han sido expresión del tipo de Parlamento que las adopta, así como del sistema político en que éste ha estado inserto, lo que ha dado lugar a métodos variados para considerarlo y desarrollarlo..."<sup>63</sup>

Las diferencias principales que pueden establecerse entre el parlamentarismo y el régimen presidencial, se derivan de las características de este último sistema. Por tanto, puede decirse que las diferencias son las siguientes:

- a) Los miembros del gabinete (gobierno, Poder Ejecutivo) son también miembros del Parlamento (Poder Legislativo). El titular del Ejecutivo es el líder de la mayoría parlamentaria.
- b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

<sup>61</sup> Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. p. 536.

<sup>62</sup> Vidal Perdomo, Jaime. "Derecho Administrativo". Bogotá, Colombia, Editorial Themis, 1987, 9a. edición. p. 70.

<sup>63</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. "Derecho parlamentario". Ob. cit. p. 24.

- c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que lleva la administración y el gobierno mismo.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro, designado por el propio Parlamento al verificarse el hecho de que su partido político ocupa la mayoría de los escaños en el mismo, por lo que no tiene un período fijo. En un sistema parlamentario se puede contar con un Consejo Privado que asesore obligatoriamente en algunos casos.
- e) El gabinete subsiste siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del Parlamento.

Entre Parlamento y gobierno existe un mutuo control. El Parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, a uno de sus miembros o al gabinete como unidad; puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, que tiene que dimitir. Por su parte el gobierno no se encuentra indefenso frente al Parlamento, ya que puede disolverlo y convocar a elecciones, para que pueblo decida quien tiene la razón.

En el sistema presidencial "... el mecanismo del poder se presenta... como interdependencia de los diversos detentadores del poder por coordinación. Es fundamentalmente diferente de la interdependencia por integración, característica del tipo parlamentario. En esta última, el gobierno y el Parlamento están indisolublemente unidos y fusionados, no pudiendo llevar a cabo su función sin la cooperación, antecedente o subsiguiente, del otro detentador del poder. Frente a esto, la interdependencia por coordinación significa que los independientes detentadores del poder actúan con autonomía dentro de la esfera de acción que les ha sido asignada, estando sin embargo obligados a cooperar en puntos de contacto establecidos de antemano. La exigencia de cooperación implica, al mismo tiempo, una distribución del poder".<sup>64</sup>

De lo expuesto se desprenden las diferencias existentes entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario. Mientras que en el primero el titular del Poder Ejecutivo prácticamente se desenvuelve con autonomía e independencia,

<sup>64</sup> Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución". Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona, España, Editorial Ariel. Ciencia Política. 1979, 2a. edición. p. 132.

sin tener que acudir al Congreso con consultas previas a sus decisiones, en el segundo encontramos que el Poder Legislativo (el Parlamento) tiene un gran poder de decisión e inclusive, cuando se propone obstaculizar al jefe del gobierno, lo logra al punto de derrumbarlo y obligar al jefe del Estado -casi siempre representado por un Presidente- a convocar a elecciones anticipadas y dirimir las diferencias en las urnas.

En los sistemas parlamentarios se torna mucho más difícil improvisar líderes, ya que la misma estructura alienta la disciplina de los partidos y consolida las organizaciones. En este sistema los primeros ministros no pueden apelar directamente al pueblo contra el Parlamento que le ha retirado su apoyo o en contra de su mismo partido. "En sistemas parlamentarios diferentes partidos no pierde la expectativa de compartir el poder y la oportunidad de ganar beneficios en favor de quienes los apoyan. Por el contrario, en sistemas presidenciales, quienes ganan y quienes pierden se quedan así..."<sup>65</sup>

No obstante lo anterior, en un sistema presidencial, los legisladores, "...cuando representan partidos políticos bien organizados y disciplinados, que constituyen opciones ideológicas y políticas reales para los votantes, también tienen legitimidad democrática y es posible que la mayoría de los legisladores representen opciones políticas distintas a las del Presidente."<sup>66</sup>

Una de las críticas que se ha hecho de los sistemas presidenciales, para resaltar los beneficios de los parlamentarios, es que prohíben comúnmente la reelección en el Ejecutivo, lo que alimenta el sentido de urgencia en el Presidente y puede provocar políticas mal diseñadas e implementación acelerada de las mismas. Esto puede llegar a ser verdad, pero lo importante es tener en cuenta el desenvolvimiento de la institución presidencial histórica y actualmente, así como los peligros que puede entrañar eliminar un principio de no reelección en forma absoluta y las bondades que podría acarrear limitarlo bajo supuestos determinados.

En México en varias ocasiones se ha querido tender hacia el sistema parlamentario, con la idea de que puede ayudar a desarrollar un ambiente más democrático. Sin embargo, como nuestro sistema tradicional es el presidencial, en realidad el punto medular es lograr un equilibrio de poderes y establecer unos mecanismos de control más efectivos.

En México se han dado varias propuestas parlamentarias como:

<sup>65</sup> Lujambio, Alonso. Ob. cit. p. 17.

<sup>66</sup> Linz, Juan. "Democracia presidencial o parlamentaria hay alguna diferencia? Vid. "Presidencialismo vs. Parlamentarismo". Buenos Aires, Argentina, Editorial Eudeba, 1988. p. 23.

- ◆ El 23 de mayo de 1878 el diputado Manuel Fernando Soto propuso ante la Cámara de Diputados un gobierno parlamentario para consolidar las instituciones que regían en esa época.
- ◆ Los diputados Nemesio García Naranjo, José María Lozano, Querido Moheno y Francisco Modesto de Olaguíbel propusieron la forma de gobierno parlamentaria, ante la exigencia de los legisladores de que compareciera el Secretario de Gobernación de Madero, para explicar la sublevación de Félix Díaz en Veracruz.
- ◆ La soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes llevada a cabo entre el 10 de octubre y el 10 de noviembre de 1914, nace como un esfuerzo para decidir la dirigencia del movimiento revolucionario y conciliar las posiciones villistas, zapatistas y carrancistas. La Convención adoptó artículos del "Plan de Ayala" y propuso el establecimiento del parlamentarismo como forma de gobierno, que nunca pudo implantarse por la derrota militar de los constitucionalistas sobre los convencionistas. Carranza fue de los convocantes, pero al negarse a dejar el interinato, la Convención lo declara rebelde.

En enero de 1915 la Convención expide un decreto para implantar el parlamentarismo y posteriormente se propone que la Convención se transforme en asamblea legislativa. El decreto establecía el "Consejo de Ministros"; la responsabilidad del Presidente y del gabinete frente a la Convención, que podía deponer a los ministros por acuerdo de la mayoría y nombrar a un ministro de la terna propuesta por el Presidente, y conservaba para la figura presidencial la jefatura de Estado y de gobierno.

- ◆ En diciembre de 1917 cincuenta y tres diputados propusieron, sin éxito, cambiar el sistema presidencial por el parlamentario. Carranza consideró que esta sugerencia significaba la desaparición del Presidente personal, además el régimen parlamentario suponía dos o más partidos políticos perfectamente organizados y como sistema no había fructificado en los países latinoamericanos que lo habían adoptado.
- ◆ En diciembre de 1921 el diputado Ignacio Borrego presentó un proyecto de reformas y adiciones a la Constitución para implantar el parlamentarismo y fue seguido por ochenta y nueve diputados. Se proponía que el Presidente durara 6 años y se creaba la figura del jefe de gabinete designado por el Presidente y con el encargo de sustituirlo. El Presidente podría disolver la Cámara de Diputados con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Senado. También se establecía la responsabilidad solidaria de los ministros

ante la Cámara de Diputados por la política general del gobierno y la personal por actos individuales. Las comisiones unidas de puntos constitucionales emitieron dictamen en contra, señalando que el sistema parlamentario requería de partidos políticos fuertes.

### **1.2.2. Principales aspectos de los regímenes parlamentarios actuales.**

Como órgano supremo, o cuando menos fundamental, el Parlamento ejerce en nuestros días una profunda influencia en el tipo de organización política en que se inscribe. Entre sus fines ha contribuido a organizar e institucionalizar el Estado. Sin embargo, a pesar de las distinciones de fuerzas e ideología y de su funcionamiento real o nominal, suele tener asignadas las siguientes atribuciones o competencias:

- Es el órgano Legislativo supremo. En los esquemas de separación de poderes sus facultades son muy profundas. Pero en cualquier caso tiene asignada la iniciativa, la elaboración y aprobación de la ley, y en ocasiones su interpretación y vigilancia, así como la posibilidad de conceder autorizaciones al Ejecutivo para desarrollar la legislación de emergencia. Se le llama precisamente Poder Legislativo, y este poder o facultad está desarrollado por el Parlamento o las cámaras legislativas, en cooperación -cuando tal es el caso- con el monarca.
- Desempeña funciones de control. En las democracias parlamentarias modernas este control es muy riguroso, puesto que puede derribar, por medio de un voto de censura, al gobierno.

En todo caso, sus facultades de control y vigilancia suelen ser importantes, ya que posee facultades legitimadoras. Esta idea de control tiene especial relieve en el aspecto presupuestario, como ocurre en Inglaterra.

- Su misión política es fundamental. Aún cuando el Poder Ejecutivo pueda desempeñar funciones trascendentes, también el Parlamento en los regímenes actuales cumple una misión política esencial determinando la actividad política, la orientación y el contenido de la política interior y exterior, para traducirla generalmente en normas jurídicas.

Esta orientación alcanza especial relieve sobretudo en la política exterior y ante el problema de la guerra. Asimismo, puede tener importante función electoral. Entre sus misiones judiciales y políticas están las de investigación y

encuesta, que suele estar asignada a todas las instituciones que con distinto nombre ostenta el Poder Legislativo.

- En algunos casos la misión judicial. Para enjuiciar al Presidente y algunos miembros o titulares de órganos de gobierno, el Parlamento puede tener en ocasiones poder y competencia, como en los Estados Unidos de Norteamérica y otros muchos países, así como para realizar encuestas.

El sistema parlamentario tiene las siguientes ventajas frente al presidencial: flexibilidad y continuidad en la aplicación de políticas (es posible la sustitución del primer ministro en cualquier tiempo, los sistemas presidenciales tienen medidas extremas para desalojar al presidente del cargo y la rigidez presidencial se manifiesta en los supuestos de incapacidad o muerte), existen soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo (los presidencialismos democráticos generan esa confrontación); no se produce una parálisis del Legislativo o un estancamiento entre los poderes; fortalece el sistema de partidos (en los partidos políticos radica la fuerza del parlamentarismo); se propician los juegos de suma positiva (se opera sobre la base de que todos los partidos ganarán una cuota de poder); se trata de cooperación política (refleja un consenso público); no es deficiente en términos de legitimidad moral (se favorece la discusión pública y las decisiones democráticas), y por lo general, producen estabilidad política.<sup>67</sup>

Una vez expuestos los rasgos teóricos esenciales del presidencialismo y el parlamentarismo, estamos en condiciones de exponer el desarrollo de la figura presidencial en la historia de México, principalmente a través las Constituciones Políticas que han regido a nuestro país.

## **2. Historia de México.**

La teoría del presidencialismo en México está determinada en dos grandes campos: el pensamiento que se ha desarrollado sobre el tema, como consecuencia de la evolución histórica, la experiencia y las tradiciones nacionales y, por otra parte, la evolución del marco jurídico.

### **2.1. El pensamiento presidencial mexicano.**

---

<sup>67</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. "Transición Política y reforma constitucional en México". Ob. cit. ps. 173 a 181.

El pensamiento presidencial mexicano ha sido analizado desde variados puntos de vista. Para este estudio es muy útil hacer una breve referencia a los aspectos fundamentales, como son el liderazgo político, el burocratismo político y el presidencialismo propiamente dicho, a fin de determinar si tales aspectos se encuentran impregnados en el desarrollo de la figura presidencial en nuestra historia constitucional.

### **2.1.1. Liderazgo político.**

El Presidente mexicano es un líder político por definición. Cosío Villegas considera que desde el momento en que ocupa la cúspide del poder encarna una especie de semidios sexenal alrededor de quien se moverán todas las fuerzas que realmente lo son en el ámbito nacional.

Cierto es que esta configuración o aceptación del Presidente como líder ha entrado en un proceso de franco deterioro, a lo cual han contribuido los partidos de oposición más fuertes y los medios de comunicación que han mostrado una mayor apertura hacia la crítica de figuras y símbolos que, como el presidencial, eran intocables hasta no hace mucho tiempo.

Se puede considerar que en una primera etapa de desarrollo el Presidente se caracterizó por un liderazgo político, que "...presenta la combinación; presidente-líder del Estado Nacional. El presidente no sólo administra la justicia económica y política, sino también crea una escuela ideológica propia que le da fuerza y trascendencia histórica. " <sup>68</sup>

### **2.1.2. Burocratismo político.**

Por el hecho de ser un líder que alcanza esta condición al obtener un puesto, el Presidente mexicano es un símbolo del burocratismo político en cuyo derredor se han conformado elementos históricos que representan factores reales de poder a los cuales abandera, representa y acaudilla. Tal es el caso de las principales centrales obreras y campesinas afiliadas al partido gobernante que, en sí mismo, es una maquinaria burocrática.

Con LaPalombara podemos decir que en el caso del Presidente mexicano se manifiesta un liderazgo burocrático, y con Weber, que no se trata de un liderazgo carismático, ganado por la simpatía y la identificación de los gobernados, sino de

<sup>68</sup> Vega Vera, David Manuel, "El presidencialismo mexicano en la modernidad". Estudio sociológico y constitucional. México, Editorial Porrúa, S.A., 1989. p. 2.

un liderazgo que se rige por una especie de decreto, desde el momento mismo en que el Congreso otorga la investidura presidencial a un individuo que teórica o realmente triunfó en elecciones supuesta o realmente democráticas.

El burocratismo político se desarrolla en una segunda etapa del devenir de la figura presidencial y "....se caracteriza por la sola administración de la justicia, la economía y la política sin ideología auténtica presidencial, para iniciar y terminar medidas trascendentales que mejoren a las mayorías".<sup>69</sup>

Las rasgos de liderazgo político y del burocratismo político toman como fundamento el presidencialismo del siglo pasado, con la precisión de que en la etapa de liderazgo político los Presidentes llegaron a asumir una acción política armada y popular basada en el apoyo de grupos sociales y en la del burocratismo político el Presidente acentúa sus facultades metaconstitucionales.

### **2.1.3. Presidencialismo.**

Manuel González Oropeza nos recuerda que en opinión de algunos autores habría que distinguir entre sistema presidencial y presidencialismo. "El primero sería aquél que plantea un Presidente electo mediante sufragio universal y la ausencia de responsabilidad ministerial para absorberlo totalmente el titular del Poder Ejecutivo"....,<sup>70</sup> en tanto que el segundo constituiría en la exacerbación de las características antes señaladas, al punto de incurrir en excesos tolerados por vaguedades y principios metaconstitucionales.

En el pensamiento presidencial mexicano muchas veces se utiliza la expresión "presidencialismo" para resaltar los excesos en que llega o puede llegar a caer el Presidente al ejercer sus facultades constitucionales y legales y sobretodo las denominadas "metaconstitucionales". Cabe señalar que consideramos que el término "presidencialismo" debe utilizarse únicamente cuando se quieren resaltar los excesos en los que puede caer el sistema presidencial al darle demasiada preeminencia al Presidente, relajando al máximo la división de poderes y eludiendo la colaboración de los mismos.

La tercera etapa del desarrollo de la figura presidencial es el presidencialismo, en donde las características propias están más definidas. Teóricamente se cuenta con un sistema presidencial, pero en la práctica "el presidencialismo" logra imponerse al acentuar los excesos del sistema.

<sup>69</sup> Vega Vera, David Manuel. Ob. cit., ps. 18 y 19.

<sup>70</sup> González Oropeza, Manuel. Ob. cit., p. 17.

El paso siguiente debía ser transitar del "presidencialismo" a un "sistema presidencial" tanto en la teoría como en la práctica, que ponga mucho énfasis en los controles y en el respecto de los demás poderes, tanto en el orden local como en el federal.

## **2.2. Constituciones.**

La figura del presidencialismo en México ha sido constante desde la primera carta constitutiva. Esta constancia superó aun las duras pugnas entre conservadores y liberales, y federalistas y centralistas, que dividieron y sangraron al país a lo largo del siglo pasado.

De conformidad con las ideas del Dr. Emilio O. Rabasa podemos afirmar que las Constituciones Mexicanas "...inician con el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, donde hay un desprendimiento total de todo tipo de legislación extranjera y el ejercicio absoluto de la soberanía y de la autodeterminación, elementos indispensables para poder reconocer a una auténtica Constitución."<sup>71</sup>

Para llegar a la anterior conclusión se consideró como "Constitución" la que a partir de la Independencia tenga: alguna vigencia temporal, rigió o rige en la totalidad o una considerable parte del territorio mexicano, significó un rompimiento brusco con el pasado, sobre todo en la forma de gobierno, y aportó algo nuevo o distinto en el ámbito constitucional.<sup>72</sup> Con tales características consideramos a los siguientes documentos:

1. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824;
2. Las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836);
3. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843;
4. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847;
5. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, y
6. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Mención aparte merece el "Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana", sancionado el 22 de octubre de 1814, conocido generalmente como Constitución de Apatzingán, que contiene 242 artículos, divididos en dos apartados, referidos a los principios o elementos constitucionales y a la forma de

<sup>71</sup> Rabasa, Emilio O. "Historia de las Constituciones Mexicanas". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, 1a. edición. p. 8.

<sup>72</sup> Ibidem. p. 9.

gobierno, ya que en ese documento el Ejecutivo no es unitario sino colegiado, se designó con el nombre de "Supremo Gobierno" compuesto de tres individuos y auxiliados por 3 secretarios de Estado (guerra, hacienda y gobierno) que debían durar 4 años.

Como antecedentes de la primera Constitución, la de 1824, tenemos la Constitución Americana que llegó traducida a México en 1823 (sobre todo en la parte de federalismo) y la Constitución de Cádiz de 1812 (en aspectos como la intolerancia y la soberanía nacional), reinstaurada en México hacia 1820, que fueron analizadas para configurar al Poder Ejecutivo.

La Constitución Norteamericana fue tratada en el apartado relativo a antecedentes generales, por lo que únicamente se desarrolla en esta parte lo relativo a la Constitución de Cádiz .

Con la guerra de independencia (1808-1814) por la imposición de José Bonaparte, comenzaron a surgir las "Juntas" y finalmente se designó una "Central" que habría de ser permanente y que concedió a las colonias ultramarinas el derecho de nombrar representantes. Las cortes se reunieron en Cádiz desde el 24 de febrero de 1811 hasta el 14 de septiembre de 1813 y tuvieron influencia en ella la clase media ilustrada y el sector eclesiástico, las ideas liberales del siglo XVIII, los acontecimientos revolucionarios en Norteamérica y Francia, y la doctrinas de Rousseau y Montesquieu. La Constitución de Cádiz consta de 348 artículos, divididos en diez títulos y subdivididos en 34 capítulos.

Las grandes aportaciones de la Constitución de Cádiz fueron los conceptos de soberanía depositada en la Nación y representada por las Cortes, el principio de la representación popular y los derechos naturales y políticos del hombre.

"La Constitución española de Cádiz de 1812, aunque de limitada y esporádica vigencia, tuvo una doble trascendencia: como esquema moderno que sintetizaba lo mejor de las filosofías políticas inglesa y francesa y, asimismo, como foro único, escenario común, de peninsulares y de diputados de ultramar, de los nacidos en España y de los "indianos"<sup>73</sup>.

### **2.2.1. El acta constitutiva y la Constitución de 1824.**

<sup>73</sup> Rabasa, Emilio O. "El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857". México, Editorial Porrúa, S.A., Universidad Nacional Autónoma de México, 1991. p. 4

El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba fijaron bases generales para configurar la nueva nación independiente, que optaban por una monarquía moderada, pero el Primer Constituyente reinstalado el 31 de octubre de 1822 tras la abdicación de Iturbide declaró la nulidad de esa forma de gobierno. Un nuevo Congreso proclamó el Acta Constitutiva de la Federación<sup>74</sup> (con 26 artículos), que aprobada el 31 de enero de 1824, estableció el sistema federal. El 25 de octubre de 1824 fue publicaba la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos<sup>75</sup> aprobada el 3 del mismo mes y año (con siete títulos y 171 artículos). Ambos documentos contienen disposiciones similares y se les ha considerado como un todo orgánico.<sup>76</sup>

Sus preceptos más importantes establecen:

- ♦ El Acta Constitutiva de la Federación dividía el poder supremo de la federación para su ejercicio, en Legislativo, **Ejecutivo** y Judicial (artículo 9). El Poder **Ejecutivo** se depositaba en el **individuo o individuos** que la Constitución señala (artículo 15). Sus atribuciones entre otras eran: poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la federación y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior; nombrar y remover libremente los secretarios de despacho; cuidar de la recaudación y decretar la distribución de **contribuciones generales**; nombrar los empleados de las oficinas generales de hacienda, declarar la guerra, previo decreto de aprobación del Congreso; disponer de la fuerza permanente de mar y tierra y de la milicia; nombrar los empleados del ejército; dar retiros, conceder licencias y pensiones; nombrar enviados diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado; dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar **tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad armada, comercio** y otros (para la ratificación debía preceder la aprobación del Congreso General); cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales generales, y de que sus sentencias sean ejecutadas según la ley; publicar, circular y hacer guardar la Constitución y las leyes; dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales, y suspender los empleos hasta por tres meses y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de las órdenes y decretos (artículo 16). También se establecía que todos los decretos y órdenes del supremo poder **Ejecutivo** deberían ir firmados del secretario del ramo a que el asunto corresponda y sin ese requisito no serían ir obedecidos (artículo 17).

El Poder Legislativo residía en la Cámara de Diputados y la de Senadores, que integraban el Congreso General. Entre sus facultades había algunas relacionadas con la materia económica e internacional como: sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores; fijar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos que le presente el poder **Ejecutivo**, establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al poder **Ejecutivo**; arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios;

<sup>74</sup> Los artículos correspondientes fueron extraídos de: Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1985". México, Editorial Porrúa, S.A., 1985. 13a. edición. p. 153 a

<sup>75</sup> 161.

<sup>76</sup> Ibidem. ps. 167 a 199.

<sup>76</sup> Rabasa, Emilio O. "Historia de las Constituciones Mexicanas". Ob. cit. p. 20.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

contraer **deudas** sobre el crédito de la república y designar garantías para cubrirlas; reconocer la deuda pública de la nación y señalar medios de consolidarla; aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y cualquier otro que celebre el poder **Ejecutivo**; arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los Estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas; conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación y habilitar toda clase de puertos (artículo 13).

- Por su parte la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos establecía la misma división de poderes: **Ejecutivo**, Legislativo y Judicial (artículo 69); otorgaba iniciativa de leyes a cualquiera de las dos cámaras, al **Presidente** de la República y las legislaturas de los Estados (artículo 52); depositaba el Poder **Ejecutivo** de la federación en un **solo individuo**, que se denominará **Presidente** de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 74) y preveía la existencia de un **Vicepresidente** (artículo 75).

Los requisitos para ocupar los cargos de **Presidente** y **Vicepresidente** eran: ser ciudadano mexicano por nacimiento, de 38 años y residente en el país (artículo 76). Se designaría **Presidente** a quien reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas (artículo 84) y **Vicepresidente** al que le siguiera en votos. (artículo 85). El **Presidente** no podría ser reelecto, sino hasta el cuarto año de haber dejado el cargo (artículo 77). Entrarían en funciones el 19 de abril y durarían en sus cargos cuatro años (artículo 95); si no se realizaran elecciones o no se presentaban a tomar posesión, la Cámara de Diputados (con votos por Estados) nombraría un **Presidente** interino (artículo 96). El mismo procedimiento sería seguido si el **Presidente** o **Vicepresidente** estuvieran impedidos temporalmente. Si no se encuentra reunido el Congreso, el supremo Poder **Ejecutivo** se depositaría en el **Presidente** de la Corte Suprema de Justicia y en dos individuos votados por el Consejo de Gobierno (artículo 97), el primero estaría en el cargo hasta que se realizarán las elecciones (artículo 98). Los artículos 54, 55 y 106, establecían el veto presidencial para leyes y decretos del Congreso, dentro de diez días útiles.

Entre las atribuciones del **Presidente** se modificaron o adicionaron algunas que no estaban contenidas en el Acta Constitutiva como: decretar la inversión de las contribuciones generales, decretar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General y conceder patentes de corso; nombrar a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia a los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito; celebrar **concordatos** con la silla apostólica; recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras; pedir al Congreso General la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por 30 días útiles; convocar al congreso a sesiones extraordinarias cuando lo crea conveniente o cuando el consejo de gobierno lo estime necesario y conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales, o del senado y en sus recesos del Consejo de Gobierno, si versaren sobre negocios particulares o gubernativos y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos. (artículo 111).

Como restricciones a las facultades del **Presidente** se señalaban no podría mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin previo consentimiento del Congreso General; no podía privar a ninguna de su libertad, ni imponerle pena alguna, pero cuando lo exija el bien y seguridad de la federación podía arrestar, debiendo poner a disposición del juez; no podía ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento, si por objeto de conocida utilidad general fuera necesario, no lo podría hacer sin previa aprobación del Senado; no podría impedir elecciones y ni él ni el **Vicepresidente**

podrían salir del territorio de la República durante su encargo y un año después sin permiso del Congreso. (artículo 112).

Para el despacho de los negocios de gobierno de la República se establecía que había el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley (artículo 117). Para ser secretario se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento (artículo 121) y como obligaciones principales se señalaba el refrendo (artículo 118) y un informe anual a cada cámara (artículo 120).

Además de las facultades en materia económica e internacional que había establecido el Acta Constitutiva para el Congreso, la Constitución de 1824 señaló las de: dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica y aprobarlos para su ratificación; establecer aduanas; dar reglas para patentes de corso; crear o suprimir empleos públicos de la federación; conceder premios y recompensas y dar leyes uniformes en todos los Estados sobre bancarrotas (artículo 50).

El Acta a diferencia de la Constitución señalaba que el Poder Ejecutivo se depositaba en uno o varios individuos.

El punto principal del Constituyente de 1824 fue la adopción del federalismo, sus defensores decían que el gobierno federal debía adoptarse porque era la voluntad general de la nación, con esa forma de gobierno podría permitirse un enlace entre todas las entidades, para que se pudieran proteger sin la ayuda del gobierno central. Además estaba el éxito de la Constitución norteamericana.

"El federalismo que se tomó de la Constitución americana, significó la antítesis del feroz centralismo de la Colonia, mientras que el establecimiento de la soberanía depositada en la nación, implicó el traslado, al México independiente, de lo que Ramos Arizpe y otros ilustres constituyentes habían escuchado y aprobado en Cádiz. <sup>77</sup>

Miguel Ramos Arizpe, además de promover el federalismo en México, apoyó el Poder Ejecutivo unitario, a fin de contar con el vigor suficiente para tomar decisiones rápidamente en las circunstancias por las que atravesaba el país. Se sostenía que el temor de que el Presidente se convirtiera en un déspota se disipaba por la existencia de un período fijo, el régimen federal y la responsabilidad política del Presidente. Hubo también propuestas de Ejecutivo colegiado como las de Manuel Crescencio Rejón (con 3 personas), de Miguel Guridi y Alcocer (con 2 personas) y Demetrio del Castillo (con 3 personas: presidente, vicepresidente y presidente designado, además proponía un Consejo de Gobierno para vigilar los actos del Presidente).

---

<sup>77</sup> Rabasa, Emilio O. "Historia de las Constituciones Mexicanas". Ob. cit. p. 24.

El 14 de julio de 1824 fue aprobada la fórmula de Ramos Arizpe con un Poder Ejecutivo unitario aunque asesorado y supervisado por un Consejo de Gobierno, así mismo se otorgaron facultades al Presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado. Estas dos últimas características son un alejamiento del modelo americano. También se facultó al Presidente para suspender a sus empleados y privarlos de la mitad del sueldo cuando infringieran sus órdenes y decretos, y se limitó la reelección presidencial al hecho de que pasaran cuatro años después de su primer período presidencial (la reelección sería liberalizada en la Constitución de 1857 y prohibida en forma absoluta en 1933).

Emilio O. Rabasa considera que "Aun cuando la importación del federalismo fue brusca y casi sin conocer la teoría en verdad, la adopción del sistema, no resultó, de ninguna manera, incongruente, ya que en definitiva se lograba todo aquello por lo que se había luchado en la independencia y que estaba latente en el Congreso: en forma determinante suprimir el absolutismo ..., pero también otorgar a las antiguas provincias de la Nueva España....., los mismos principios de autosuficiencia política que se otorgaban al gobierno federal, es decir, garantizar a los Estados un gobierno republicano, representativo y popular."<sup>78</sup>

La Constitución de 1824 estructuró un sistema presidencial, sin tintes parlamentarios, ya que el Presidente era electo por las legislaturas locales, no podía ser miembro del Congreso; nombraba y removía libremente a los secretarios del despacho, quienes eran responsables políticamente ante él; no podía disolver el Congreso; y el refrendo no era un impedimento que no pudiera superar. El Congreso tenía una serie de facultades importantes, inclusive la de interpretar la Constitución; sin embargo, el Poder Ejecutivo era más fuerte por: el veto; la división del Congreso en dos cámaras; la atribución de facultades amplias, y la publicación y ejecución de las leyes. El Congreso ejercía un control frente al Ejecutivo mediante: facultades implícitas; revisión de la cuenta anual; ratificación de nombramientos; juicio de responsabilidad; ampliación del período de sesiones a través de las extraordinarias y autorización para que el Presidente saliera del país.<sup>79</sup>

El sistema presidencial de la Constitución de 1824 en gran medida subsiste hasta nuestros días, puesto que entre las constituciones de 1824 y 1917, a diferencia de la de 1917, hay múltiples coincidencias, principalmente en la

<sup>78</sup> Rabasa, Emilio O. "Historia de las Constituciones Mexicanas". Ob. cit. p. 27.

<sup>79</sup> Crozco Henríquez, Jesús J. "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior". Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)". Ob. cit. p. 8.

existencia del veto como facultad del Presidente y en el Congreso dividido en dos Cámaras.

En materia económica e internacional tanto el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana como la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 establecen facultades para el Ejecutivo Federal y para el Congreso. Fundamentalmente se observa que las del Ejecutivo se extienden en el segundo documento y se concentran más en cuestiones económicas internas, pero no dejan de hacer referencia a aspectos internacionales (tratados, concordatos) fundamentalmente para la defensa de la soberanía nacional.

### **2.2.2. Constitución de las Siete Leyes (15 de diciembre de 1835)**

Uno de los principales motivos del desorden que se desencadenó fue la forma de elegir al Presidente y al Vicepresidente que establecía la Constitución de 1824. El hecho de que fuera elegido Vicepresidente el que resultará vencido en la votación para Presidente ocasionó divisiones ideológicas y políticas y, por tanto, desordenes, que desprestigiaron al régimen federal.

En esa etapa, Antonio López de Santa Anna (Su Alteza Serenísima), que asumió once veces el poder, fue una figura relevante. En una de sus ausencias del país el Vicepresidente Valentín Gómez Farías realizó numerosas reformas que afectaban, principalmente, al clero y a las clases más acomodadas, fundado en ideas liberales. Santa Anna al regresar rechazó la legislación liberal. Durante ese lapso, se dieron diversos levantamientos que solicitaban la derogación de las leyes anticlericales y se proclamaron planes en Puebla, Orizaba, Oaxaca y Cuernavaca. El 28 de febrero de 1835 la Legislatura con miembros en su mayoría conservadores expidió una ley por la que se desconocía la autoridad del Vicepresidente y se le destituía, además se nombró como Presidente interino al general Miguel Barragán, el 2 de mayo de ese mismo año el Congreso por ley, se asignó facultades extraconstitucionales para hacer alteraciones a la Constitución de 1824, posteriormente otra ley dio por suspendidos artículos del Acta Constitutiva y de la Constitución General.

En sesiones del Congreso General de 24 y 25 de septiembre de 1835, se presentaron dos proyectos de leyes por la comisión, el primero centralista y el segundo se refería a la que contenía las Bases para la Constitución de las Siete Leyes<sup>80</sup>. La Primera Ley Constitucional fue promulgada el 15 de diciembre de

---

<sup>80</sup> Los artículos correspondientes fueron extraídos de: Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1985". Ob. cit. ps. 204 a 249.

1835 y las seis restantes en forma sucesiva. Toda la Constitución se terminó el 6 de diciembre de 1836.

En la parte que nos interesa para el presente estudio las Leyes establecían:

- La Segunda Ley Constitucional, compuesta de 23 artículos, contempló la creación de un "Supremo Poder Conservador", compuesto por cinco miembros que podía ser reelectos. Para ser miembro era necesario tener una renta anual de tres mil pesos y haber desempeñado algún cargo como **Presidente** de la República, **Vicepresidente**, senador, diputado, secretario de despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Las atribuciones del Supremo Poder Conservador eran: declarar la nulidad de una ley o decreto, la de los actos del Poder Ejecutivo y los de la Suprema Corte de Justicia; declarar la incapacidad física o moral del **Presidente** de la República, suspender a la Suprema Corte de Justicia, y hasta por dos meses las sesiones del Congreso General; restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes, en el caso de que hubieran sido disueltos por una revolución; declarar la voluntad de la nación cuando fuera conveniente; dar o negar la sanción a las reformas constitucionales y calificar las elecciones de los senadores. (artículo 12). El Supremo Poder sólo era responsable ante Dios y la opinión pública (artículo 17) y sus individuos en ningún caso podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

- La Tercera Ley Constitucional tenía 58 artículos y preveía lo relativo al Poder Legislativo, sus miembros y la formación de las leyes. Como facultades del Congreso General (integrado por Cámara de Diputados y de Senadores), en materia económica o internacional señaló, además de lo que ya traían los documentos anteriores y que no fue atribuido al **Presidente**: decretar anualmente los **gastos** que han de hacerse en el siguiente año y las contribuciones con que deben cubrirse; examinar y aprobar cada año la cuenta general de **inversión** de caudales respectiva al año penúltimo que debería haber presentado el ministro de Hacienda en el año último; autorizar al **Ejecutivo** para contraer **deudas** sobre el crédito de la Nación y designar las garantías para cubrirías; reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarlas; aprobar toda clase de **tratados** que celebre el **Ejecutivo** con potencias extranjeras y los concordatos con la silla apostólica y dar al gobierno bases para la formación de los aranceles de **comercio**. (artículo 44).
- La Cuarta Ley Constitucional con 34 artículos, se refirió a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, que se depositaba en un "supremo magistrado" denominado **Presidente** de la República, que duraba ocho años en su encargo, con posibilidad de reelección, además se fijaba el procedimiento para su elección. (artículos 1 y 5). El cargo de **Presidente** no era renunciante, sino en caso de reelección y sólo con causas justas que calificaría el Congreso. (artículo 6). Para ser elegido se requería: ser ciudadano mexicano por nacimiento, con 40 años, con un capital de renta determinado, haber desempeñado cargos superiores y no residir en la República y no haber sido condenado. (artículo 14).

Como prerrogativas del **Presidente** se señalaban: dar o negar sanción a leyes y decretos del Congreso General; no podían dejarse de tomar en consideración sus iniciativas de ley o decreto; no podía ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes o mientras su mandato sino en los términos de la tercera ley constitucional; nombrar libremente a los secretarios del despacho y elegir y remitir a las Cámaras oradores. (artículo 15).

**TESIS DOCTORAL,  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

Como atribuciones del **Presidente** se repetían muchas que ya estaban en los ordenamientos anteriores y se adicionaban: establecían, entre otras: dar todos los decretos y órdenes convenientes, iniciar leyes y decretos, hacerles observaciones, publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos; cuidar de la exactitud legal en la fabricación de **moneda**; contraer **deudas** sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso; habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir **aduanas** y formar los aranceles de **comercio**; conceder cartas de naturalización; dar pasaportes y dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse a la República. (artículo 17). En cuanto a lo que no podía hacer el **Presidente** se repetía lo de la Constitución de 1824 y se añadía no imponer por sí, directa ni indirectamente, **contribuciones** de ninguna especie, generales o particulares e impedir las reuniones del poder conservador. (artículo 18).

Existía un Consejo de Gobierno formado por eclesiásticos, militares y miembros de la sociedad, sus atribuciones eran las que indicaban la Constitución y las leyes, así como dictaminar sobre todos los casos y asuntos que se les solicitara. Para el despacho de los asuntos de gobierno, se contemplaban cuatro ministros: de lo Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Guerra y de Marina. (artículo 28).

Las Bases para la Constitución de las Siete Leyes hizo posible que a los conservadores, se les restituyeran los antiguos privilegios y riquezas, sin embargo, no logró la estabilidad política que se deseaba, sino que propició el surgimiento de hechos graves, revueltas y pronunciamientos, como la separación de Texas y el intento de Yucatán de proclamar su independencia y la amenaza de intervención extranjera (La llamada Guerra de los Pasteles con Francia). Las peticiones de reformar la Constitución centralista vinieron de todas las facciones, ya que el Supremo Poder Conservador con sus amplísimas facultades no permitía el ejercicio del gobierno.

En 1839 Santa Anna regresó a la presidencia y envió al Congreso un proyecto de iniciativa de reformas constitucionales. En seguida se lanzaron varios planes. Los militares expidieron, el 28 de septiembre de 1841, un acta denominada Plan de Bases de Tacubaya, que no se manifestó en favor de alguno de los sistemas en pugna y en el que participó Santa Anna.

En los trabajos de la Comisión de Constitución, se presentaron varios proyectos la minoría optaba por el sistema representativo, popular y federal y la mayoría por el sistema republicano, popular y representativo. También se presentó un proyecto intermedio.

El 19 de diciembre de 1842 el gobierno expidió un decreto de conformidad acuerdo con las Bases de Tacubaya para que se nombrara una junta de ciudadanos distinguidos para que formaran las bases que organizaran a la nación (Junta Nacional Legislativa). Sus miembros fueron más allá y formularon un nuevo ordenamiento constitucional, que fue sancionado por Santa Anna, como presidente provisional, el 12 de junio de 1843.

En materia económico internacional las Siete Leyes señalaban prácticamente lo mismo que el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Sin embargo, aquí estaba presente otro factor político: El Supremo Poder Conservador previsto en la Segunda Ley. Este poder, cuya creación estaba inspirada en las ideas de Benjamín Constant, estaba compuesto por cinco individuos y era prácticamente todopoderoso. El artículo 12 de la mencionada ley le señalaba sus atribuciones: anular los actos de cualquier poder, excitado para ello por cualquiera de los otros poderes.

### 2.2.3. Bases Orgánicas de la República Mexicana 1843.

Las Bases Orgánicas de 1843<sup>81</sup> integradas por 202 artículos reiteraron la República centralista y suprimieron el Supremo Poder Conservador, con lo que se fortaleció al Poder Ejecutivo.

- El Supremo Poder **Ejecutivo** se depositaba en un magistrado, que se denominaría **Presidente** de la República, durando 5 años en funciones (artículo 83), para serlo se requería ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 40 años, residir en territorio nacional al tiempo de la elección y pertenecer al estado secular (artículo 84). El **Presidente** era el jefe de la administración de la República y le estaban encomendados el orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior (artículo 85). En sus faltas temporales lo sustituía el **Presidente** del Consejo de Gobierno (artículo 91).
- En cuanto a las atribuciones del **Presidente** se seguían enumerando el cúmulo de las mismas que contenían los documentos constitucionales anteriores y se adicionaron: hacer visitas a los tribunales y juzgados, siempre que se tuviere noticia de que obran con morosidad; imponer multas hasta determinada cantidad a los que desobedecieran sus órdenes o le faltaren al respeto debido; cuidar de la exactitud legal en la fabricación de **moneda**; expeler a los extranjeros no naturalizados, perniciosos; admitir las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y marcial, de los individuos del Consejo y de los Gobernadores de los Departamentos; conceder privilegios exclusivos a los inventores, introductores o perfeccionadores de algún arte o industria; conceder dispensas de edad y de cursos literarios; nombrar oradores del seno del Consejo, que concurren a las Cámaras para manifestar o defender las opiniones del Gobierno, y aumentar o disminuir las fuerzas de policía (artículo 87).
- En relación a lo que no podía hacer el **Presidente**, además de lo que establecían las constituciones anteriores se establecía: separarse más de seis leguas del lugar de la residencia de los Supremos Poderes sin permiso del Cuerpo Legislativo; enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio de la República ni ejercer ninguna de sus atribuciones sin la autorización del secretario del despacho del ramo respectivo (artículo 89)

<sup>81</sup> Los artículos correspondientes fueron extraídos de: Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1985". Ob. cit. ps. 405 a 438.

- ◆ Como prerrogativas del **Presidente** se establecía que no podía ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecidas en las bases. Tampoco podría ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones (artículo 90).
- ◆ Se concedía el derecho de iniciar leyes al **Ejecutivo**, a los diputados, a las asambleas departamentales y a la Suprema Corte. Se preveían cuatro ministros: de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Hacienda, y de Guerra y Marina. También se afirmó la existencia del Consejo de Gobierno integrado por diecisiete vocales, designados por el **Ejecutivo**, y perpetuos en el desempeño del cargo, a menos que se dictará sentencia ejecutoria para destituirlos.
- ◆ La **hacienda pública** se dividía en general y departamental y en el primer período de sesiones del primer Congreso se debía de emitir una ley que estableciera la distribución de rentas (artículo 199). Además el Congreso tenía como facultades en materia económica o internacional, además de todas las que ya tenía atribuidas anteriormente, las de: clasificar las rentas para los **gastos** generales y clasificar la **deuda** nacional, así como ampliar las facultades del **Ejecutivo** para responder a circunstancias extraordinarias de seguridad, en los dos únicos casos de invasión extranjera o de sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios para reprimirla (artículo 66).

Estas Bases Orgánicas fueron consideradas como un producto militar y no respondieron a las necesidades del país, ya que surgieron de nuevo tensiones agudizadas por ideas monárquicas. En julio de 1845 Texas ya se había anexado a los Estados Unidos y en 1848 se firmó el Tratado de Guadalupe Hidalgo con el que llegó a su fin el conflicto, por razones de invasión al territorio nacional, con ese mismo país.

La única novedad que introdujo este nuevo conjunto de ordenamientos fue la eliminación del Supremo Poder Conservador, por considerar que atentaba contra la idea original de la división y el equilibrio de poderes, pues lejos de venir a garantizar y fortalecer dicha idea, el poder ahora suprimido la trastocaba, al exponerse a actuar parcialmente en favor de alguno de los poderes e inclinando la balanza, no siempre con razón, en favor de facciones que se encubrían detrás de cada querrela.

#### **2.2.4. El acta constitutiva y de reformas de 1847.**

En 1846, Mariano Salas en la Ciudadela, convocó a un Congreso integrado por representantes nombrados según leyes del régimen liberal de la Constitución de 1824; excluyó la forma de gobierno monárquica; propuso que continuara Santa Anna en el poder (en esta ocasión con careta de liberal), y mediante un decreto le otorgó facultades de constituyente al Congreso. En estas circunstancias surgió de

nuevo la fuerza para regresar al federalismo postulado por la Constitución de 1824.

La Comisión de Estudios del Congreso la integraron Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta. La mayoría pedía el restablecimiento de la Constitución de 1824, mientras que la minoría, que fue la ganadora, encabezada por Mariano Otero, consideraba que debía considerarse como ordenamiento constitucional el Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824, más un Acta de Reformas, que él propuso.

En el voto particular de Mariano Otero<sup>82</sup>, en relación al Ejecutivo, proponía suprimir el cargo de Vicepresidente que preveía la Constitución de 1824, figura que ocasionaba problemas, ya que siempre sería el "rival vencido del Presidente"<sup>83</sup> y fijar nuevas reglas de delitos de altos funcionarios.

#### El acta constitutiva y de reformas de 1847 estableció:

- ◆ Siguiendo las ideas de Otero el Acta de Reformas<sup>84</sup> sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente, el 18 de mayo de 1847, previó la derogación expresa de los artículos constitucionales que establecieron el cargo de **Vicepresidente** y la responsabilidad del **Presidente** por delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su cargo, y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del Secretario responsable (artículos 15 y 16). Además, señaló la responsabilidad de los Secretarios de despacho por todos las infracciones de ley que cometan por comisión u omisión (artículo 17).
- ◆ El Acta de Reformas también convirtió a la Cámara de Diputados en Gran Jurado para declarar, por mayoría de votos, si había o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, si los delitos son comunes se pasaba el asunto a la Suprema Corte y si eran de oficio, al Senado (artículos 12 y 13).

El acta constitutiva de 1847, expedida en un momento de gran riesgo para la viabilidad del país, restableció la vigencia de la Constitución de 1824, derogó la vicepresidencia en su artículo 15, modificó la integración del Senado (artículo 8) y previó el control de la constitucionalidad de las leyes estatales y de las federales (artículos 22 a 24). Sin duda su modificación más importante en relación con la Constitución de 1824 fue el establecimiento del amparo como instrumento protector, con efectos particulares, de los derechos individuales y cuyo conocimiento se asignó al Poder Judicial Federal (artículo 25).<sup>85</sup>

<sup>82</sup> La mayor aportación de Mariano Otero fue el juicio de amparo.

<sup>83</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1985". Ob. cit. p. 458.

<sup>84</sup> Ibidem. p. 474.

<sup>85</sup> Ibidem. pp. 439 y ss.

### **2.2.5. Constitución de 1857.**

En el Plan de Ayutla (de 19 de marzo de 1854) se cesaba a Santa Anna de sus funciones, se convocaba a elegir un Presidente interino por representantes de cada Estado y territorio, y además, se convocaba a un Congreso Extraordinario que garantizara la forma de República representativa popular. La reforma de Acapulco (11 de marzo de 1854) fue para que la elección del presidente interino se diera por departamentos. Juan Alvarez fue elegido Presidente interino en 1855, pero por su mal estado de salud dejó su lugar a Ignacio Comonfort, quien finalmente convocó al Constituyente y juró la Constitución. El 18 de febrero de 1856 se abrieron las sesiones del Congreso Constituyente.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana fue decretado por el gobierno el 23 de mayo de 1856, para regir mientras se aprobaba la Constitución, y se tomó en lo general de la Constitución de 1824 y de las Bases Orgánicas de 1843. "La falta de pronunciamiento expreso sobre la forma de gobierno, que se interpretó como una inclinación favorable de Comonfort hacia el centralismo pero, sobre todo, el hecho de que esa ley provisoria abordara temas que eran muy polémicos en el Constituyente, determinaron que el Estatuto nunca rigiera en verdad."<sup>86</sup>

El Constituyente de 1856-1857 basó gran parte de su trabajo en los documentos constitucionales de 1824, pero también tuvo influencias de Inglaterra (soberanía del pueblo, monarquía constitucional o limitada e independencia de la judicatura); Francia (derechos individuales); España (liberalismo constitucional) y los Estados Unidos de Norteamérica (a través de las decisiones de la Suprema Corte, como intérprete de la Constitución). Por si fuera poco, se nutrió de grandes pensadores políticos mexicanos y extranjeros.

El Constituyente se integró por representantes liberales, conservadores y moderados. El Proyecto de Constitución presentado por la Comisión designada por el Constituyente contenía reformas como: la recapitulación de los derechos del hombre, la soberanía nacional que reside en el pueblo; el sistema unicameral (se suprimió al Senado), el amparo, el juicio político (con dos jurados de acusación y sentencia). Las discusiones fueron muchas. Cabe señalar que hubo dos cuestiones fundamentales: la restauración de la Constitución de 1824 y la libertad religiosa.

---

<sup>86</sup> Rabasa, Emilio O. "Historia de las Constituciones Mexicanas". Ob. cit. p. 61.

La "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos"<sup>87</sup> fue jurada y firmada por los diputados constituyentes el 5 de febrero de 1857, entró en vigor el 16 de septiembre de 1857 y constó de 128 artículos.

"El esquema de la Constitución comprendía, en forma sumaria, todos los elementos del constitucionalismo liberal avanzado del siglo XIX. Era breve, sobria y tendía a ser conciliatoria. Las adiciones y reformas que, sobre el pasado constitucional federal de México estableció, la identifican como progresista."<sup>88</sup>

"En cuanto al texto primitivo de la Constitución federal de 1857, el régimen presidencial adoptado contempló ciertos matices parlamentarios, pudiéndose considerar como un sistema intermedio entre el de la Constitución de los Estados Unidos y el parlamentario de tipo europeo, entonces en boga".<sup>89</sup> Se depositó el Ejecutivo en el Presidente a quien se le subordinó de forma teórica al Congreso Federal. A partir de las reformas constitucionales de 1874 se refuerza el sistema presidencial, al restablecerse el Senado y al otorgarle veto suspensivo al Ejecutivo.

De los artículos de la Constitución de 1857, en su texto original, se ha hecho una selección de aquéllos que serán de utilidad en este estudio, ya que se refieren al Presidente de la República, a la materia económica o internacional o a controles:

- Artículo 4. "Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o **trabajo** que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofenda los de la sociedad."
- Artículo 5. "Nadie puede ser obligado a prestar **trabajos** personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro."
- Artículo. 15. "Nunca se celebrarán **tratados** para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito la condición de esclavos; ni convenios o **tratados** en virtud de los que se alteren las garantías y derechos que esta Constitución otorga al hombre y al ciudadano."

<sup>87</sup> Los artículos correspondientes fueron extraídos de: Tena Ramirez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1985". Ob. cit. p. 606 a 630.

<sup>88</sup> Rabasa, Emilio. "Historia de las Constituciones Mexicanas". Ob. cit. p. 72.

<sup>89</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús. "Artículo 49 constitucional. Comentario." Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Comentada. México, 1985. p. 121.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- Artículo. 29. "En casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el **Presidente** de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el **Ejecutivo** haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

- Artículo. 65. "El derecho de iniciar leyes compete:  
I. Al **Presidente** de la Unión.  
II. A los Diputados al Congreso Federal.  
III. A las Legislaturas de los Estados."
- Artículo. 68. "El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los **presupuestos** del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el **Ejecutivo**."
- Artículo. 69. "El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el **Ejecutivo** al Congreso el proyecto de **presupuesto** del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo."
- Artículo. 70. "Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:  
I. Dictamen de comisión.  
II. Una o dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones siguientes.  
III. La primera discusión se verificará en el día que designe el Presidente del Congreso, conforme a reglamento.  
IV. Concluida esta discusión se pasará al **Ejecutivo** copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión, o exprese que no usa de esa facultad.  
V. Si la opinión del **Ejecutivo** fuere conforme, se procederá, sin mas discusión, a la votación de la ley.  
VI. Si dicha opinión discrepare en todo o en parte, volverá el expediente a la comisión, para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.  
VII. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta se procederá á la votación.  
VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes."

Artículo. 72. "El Congreso tiene facultad:"<sup>90</sup>

"VII. Para aprobar el **presupuesto** de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el **Ejecutivo**, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

VIII. Para dar bases bajo las cuales el **Ejecutivo** pueda celebrar **empréstitos** sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos **empréstitos**, y para reconocer y mandar pagar la **deuda** nacional.

<sup>90</sup> Se enumeran únicamente las fracciones de interés para nuestro estudio.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

IX. Para expedir aranceles sobre el **comercio** extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el **comercio** de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas.

X. Para establecer las bases generales de la legislación **mercantil**.

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el **Ejecutivo** de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.

XIII. Para aprobar los **tratados**, convenios ó convenciones diplomáticas que celebre el **Ejecutivo**.

XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el **Ejecutivo**.

XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XVI. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación, y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por mas de un mes, en las aguas de la República.

XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República. "

"XX. Para dar su consentimiento á fin de que el **Ejecutivo** pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

XXI. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.

XXIII. Para establecer casas de **moneda**, fijar las condiciones que esta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

XXIV. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos."

"XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución á los poderes de la Unión."

- Artículo. 74. "Las atribuciones de la diputación permanente, son las siguiente:
  - I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en casos de que habla el Artículo. 72, fracción 20.
  - II. Acordar por sí sola, o a petición del **Ejecutivo**, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias.
  - III. Aprobar en su caso los nombramientos a que se refiere el Artículo. 85 fracción 3.
  - IV. Recibir el juramento al **Presidente** de la República, y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en los casos prevenidos por esta Constitución.
  - V. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de que ocuparse."
- Artículo. 75. "Se deposita el ejercicio del supremo poder **Ejecutivo** de la Unión, en un solo individuo que se denominará "**Presidente** de los Estados Unidos Mexicanos.""
- Artículo. 76. "La elección de **Presidente** será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral. "

**TESIS DOCTORAL.**  
**FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE**  
**DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- Artículo. 77. "Para ser **Presidente** se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección , no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección."
- Artículo. 78. "El **Presidente** entrará a ejercer sus funciones el primero de diciembre y durará en su encargo cuatro años."
- Artículo. 79. "En las faltas temporales del **Presidente** de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder, el **Presidente** de la Suprema Corte de Justicia."
- Artículo. 80. "Si la falta del **Presidente** fuere absoluta, se procederá a nueva elección con arreglo á lo dispuesto en el Artículo 76, y el nuevamente electo, ejercerá sus funciones hasta el día último de Noviembre del año siguiente al de su elección."
- Artículo. 81. "El cargo de **Presidente** de la Unión, solo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia."
- Artículo. 82. "Si por cualquier motivo la elección de **Presidente** no estuviere hecha y publicada para el 19 de Diciembre en que debe verificarse el reemplazo, o el electo no estuviere pronto á entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el supremo poder **Ejecutivo** se depositará interinamente en el **Presidente** de la Suprema Corte de Justicia."
- Artículo. 83. "El **Presidente** al tomar posesión de su encargo, jurará ante el Congreso, y en su receso ante la diputación permanente, bajo la fórmula siguiente: "Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de **Presidente** de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión." "
- Artículo. 84. "El **Presidente** no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recesos por la diputación permanente."
- Artículo. 85. "Las facultades y obligaciones del **Presidente**, son las siguientes:
  - I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
  - II. Nombrar y remover libremente a los **secretarios** del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente á los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.
  - III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos de la diputación permanente.
  - IV. Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.
  - V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.
  - VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.
  - VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del Artículo 72.
  - VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del congreso de la Unión.

IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por Congreso.

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar **tratados** con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

XII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente.

XIII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer **aduanas** marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales."

- Artículo. 86. "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de **secretarios** que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría."
- Artículo. 87. "Para ser **secretario** del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener veinte y cinco años cumplidos."
- Artículo. 88. "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del **Presidente**, deberán ir firmados por el **secretario** del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos."
- Artículo. 89. "Los **secretarios** del despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos."
- Artículo. 103. "Los **diputados** al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los **Secretarios** del Despacho, son responsables por los **delitos** comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los **delitos**, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el **Presidente** de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los **delitos** de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y **delitos** graves del orden común."
- Artículo. 101. "Si el **delito** fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes."
- Artículo. 102. "De los **delitos** oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe."

**TESIS DOCTORAL.**

**FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- Artículo. 106. "Pronunciada una sentencia de responsabilidad por **delitos** oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto."
- Artículo. 107. "La responsabilidad por **delitos** y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después."
- Artículo. 108. "En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público."
- Artículo 111. "Los Estados no pueden en ningún caso:  
I. Celebrar alianza, **tratado** o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptúase la coalición, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.  
II. Expedir patentes de corso ni de represalias.  
III. Acuña moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado."
- Artículo 112. "Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:  
I. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto; ni imponer contribuciones o derechos sobre **importaciones o exportaciones**.  
II. Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra.  
III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Exceptúase los casos de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediatamente al **Presidente** de la República."
- Artículo. 117. "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."
- Artículo. 118. "Ningún individuo puede desempeñar á la vez, dos cargos de la Unión de elección popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar."
- Artículo. 119. "Ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el **presupuesto** o determinado por ley posterior."
- Artículo. 120. "El **Presidente** de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el tesoro federal. Esta compensación no es renunciabile, y la ley que la aumente o la disminuya, no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo."
- Artículo. 121. "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará juramento de guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanen."
- Artículo. 126. "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los **tratados** hechos o que se hicieren por el **Presidente** de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y **tratados**, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados."

La Constitución de 1857 viene a ser una excepción en la larga tradición presidencialista de México, pues aun cuando preserva ese régimen, establece matices parlamentarios mediante el fortalecimiento desacostumbrado del Poder Legislativo, a fin de evitar la repetición de sucesos como la "Alteza Serenísima" de Antonio López de Santa Anna. A pesar de esto, el presidencialismo se consolidó. Las circunstancias se impusieron y Benito Juárez realizó reformas en 1874 para fortalecer constitucionalmente a la presidencia.

Como lo afirman Carpizo y otros autores, como Mario de la Cueva y Emilio Rabasa, en 1857 el centro de poder se ubicó en el Poder Legislativo. Este poder se depositó en una sola Cámara (artículo 51), suprimiendo al Senado que había funcionado, incluso bajo los regímenes centralistas, ya que los constituyentes estimaron que era un órgano conservador y aristocratizante, adverso a los intereses de la República federal.

El predominio del Legislativo en la Constitución de 1857 se desprende de: la existencia de una sola Cámara; la derogación del veto presidencial suspensivo; un segundo periodo de sesiones ordinarias; la convocación a sesiones extraordinarias; la conservación de la figura del refrendo ministerial; la obligación de los secretarios del despacho de informar al Congreso, y la restricción en el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo para los casos de emergencia y suspensión de garantías.

En abierta crítica a la Constitución de 1857 Emilio Rabasa señaló que la misma nunca se cumplió en la organización de los poderes públicos, "... porque de cumplirse, se haría imposible la estabilidad del Gobierno, bueno o malo, es una condición primera y necesaria para la vida de un pueblo. Siendo incompatibles la existencia del Gobierno y la observancia de la Constitución, la ley superior prevaleció y la constitución fue subordinada a la necesidad suprema de existir. ".<sup>91</sup>

El citado autor también menciona que la Constitución de 1857 "... no sólo rebajó la fuerza que en facultades había dado al Ejecutivo, sometiéndola al Legislativo, sino que, al depositar éste en una sola Cámara y expeditar sus trabajos por medio de dispensas de trámites que de su sola voluntad dependían, creó en el Congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez en el obrar".<sup>92</sup> En su opinión los constituyentes de 1857 quisieron crear una dictadura o supremacía del Poder Legislativo, pero con ello hicieron imposible la actuación del Poder Ejecutivo, obligándolo a gobernar fuera del marco constitucional.

<sup>91</sup> Rabasa, Emilio. "La Constitución y la Dictadura". Ob. cit. p. 67

<sup>92</sup> Ibidem. p. 11.

La Constitución de 1857, fue progresista y realizó grandes aportaciones, sin embargo, su vigencia fue intermitente y fue reformada continuamente hasta que se promulgó una nueva Constitución en 1917. "La Constitución -de 1857-, cuyo propósito esencial había sido unir a una nación dividida, y no obstante su enorme calidad técnica y humanística, produjo el efecto opuesto, el rompimiento en dos, de la República."<sup>93</sup> En lo social y en lo económico esta Constitución pudo haber avanzado, pero se quedó en su época con características de individualismo y liberalismo económicos.<sup>94</sup>

El tema central del pensamiento económico de Constitución del 1857, es el problema de la propiedad, y se caracterizó por "...la persistencia de la doctrina tradicionalista constitucional, la consideración de que las libertades de la economía eran libertades humanas y por tanto límite de la actividad estatal, la propiedad como derecho natural humano era objeto de tutela constitucional, la proclamación de la libertad de trabajo y la absoluta libertad de comercio interior para impulsar la vida económica del país".<sup>95</sup>

Cabe señalar que esta Constitución hizo referencia expresa a los tratados en el caso de reos políticos y de garantías y derechos, al derecho al trabajo, a la elaboración del presupuesto por el Ejecutivo y a su aprobación por el Legislativo, señaló diversas facultades económicas e internacionales para el Congreso, en relación con el comercio, los empréstitos y la aprobación de tratados (que en el texto original correspondía al Congreso, ya que no existía el Senado), otorgó la facultad de celebrar tratados al Presidente y plasmó el principio de la supremacía constitucional. En el caso de los controles del Presidente de la República se estableció que solamente podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

### **2.2.6. Constitución de 1917 y sus reformas.**

La situación social, económica y política de fines del siglo XIX, y de la primera década del XX, que correspondieron a la era porfiriana, gestaron muchos de los problemas que generaron la revolución de 1910, a decir, de Luis Cabrera, las causas fueron: caciquismo, peonismo, fabriquismo, hacendismo, científicismo

<sup>93</sup> Rabasa, Emilio O. "El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857". Ob. cit. p. 137.

<sup>94</sup> Rangel Couto, Hugo. "El Derecho Económico". México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, 4a. edición. p. 72.

<sup>95</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. "El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857." México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, 2a. edición. p. 154 y 155.

y extranjerismo.<sup>96</sup> Sufrían campesinos y obreros y la desigualdad de las clases sociales era muy profunda.

La primera etapa de la revolución iniciada en 1910 tiene como principal representante a Francisco I. Madero, mientras que la segunda que comienza en 1913, tiene a Venustiano Carranza.

En el proceso de gestación de la revolución se dieron algunos acontecimientos importantes como: a) en julio de 1906, desde Saint Louis, Missouri, Estados Unidos, los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, publicaron el Programa del Partido Liberal Mexicano por el que pedían la no reelección del Presidente y establecían algunas normas sobre el trabajo, b) la entrevista que concedió el Presidente Díaz al periodista Creelman en febrero de 1908, en la que se manifestaba que el país estaba listo para la democracia y c) en 1908, apareció el libro de Francisco I. Madero "La sucesión presidencial en 1910", en el que se aceptaba que Díaz continuara como Presidente, pero que tanto el Vicepresidente, cámaras y gobernadores debían ser de otro partido.

El 5 de octubre de 1910, se expidió el Plan de San Luis Potosí, que declaraba nulas las elecciones por las que se pretendía reelegir Porfirio Díaz y Madero se nombraba Presidente provisional. Poco tiempo después, con la muerte de Aquiles Serdán en Puebla, comienza el movimiento. Díaz presentó su renuncia el 25 de mayo de 1911 y salió del país. Con el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata desconoció a Madero y adicionó el Plan de San Luis Potosí. Con la muerte de Madero, traicionado por Victoriano Huerta, se inició la segunda etapa de la Revolución llamada "constitucionalista", ya que pretendía volver al régimen de la Constitución de 1857.

Con el Plan de Guadalupe de 27 de marzo de 1913, Carranza, gobernador de Coahuila desconoció a Huerta como Presidente y a los demás poderes, y se autonombró "Primer Jefe del Ejército Constitucionalista", él se encargaría interinamente del Poder Ejecutivo y convocaría a elecciones. Carranza expidió varias leyes impregnadas del espíritu revolucionario.

En estas circunstancias la Constitución de 1857 no se ajustaba a la nueva realidad producto de la Revolución, de tal modo que era necesario convocar a un congreso constituyente que la reformara.

Venustiano Carranza expidió el 14 de septiembre de 1916 una reforma al decreto del 12 de diciembre de 1914, que había adicionado al Plan de Guadalupe, en el que se anunciaba la convocatoria del Constituyente, ya que era

<sup>96</sup> Citado por: Rabasa, Emilio O. "Historia de las Constituciones Mexicanas". Ob. cit. p. 80.

necesario reformar la Constitución, pero por una vía diferente a la prevista en la Constitución de 1857. El 19 de septiembre de 1916 se lanzó la formal convocatoria al Congreso Constituyente, que se instalara en Querétaro y como resultado diversas fuerzas políticas estuvieron representadas. El primero de diciembre de 1916 se inició la sesión inaugural del Congreso Constituyente.

Carranza pronunció un discurso al entregar el proyecto de Constitución reformada en el que señaló, entre otras cosas: que el principio de división de poderes no había tenido cumplimiento, ya que todos los poderes eran ejercidos por una sola persona, el jefe del Poder Ejecutivo. Además, no se quería que el Legislativo fuera un mero instrumento del Ejecutivo, pero tampoco que lo estorbara. En cuanto al Poder Ejecutivo, debía existir la elección directa y la no reelección, así como la supresión de la Vicepresidencia, por la ambición que había despertado tal cargo. En cuanto a la falta temporal o absoluta del Presidente electo, sería cubierta por quien designase el Congreso o la Comisión Permanente.<sup>97</sup>

Muchos de los constituyentes que participaron en la elaboración de la Constitución de 1917, entre ellos, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, y quien convocó al Congreso, Carranza, consideraban que se trataban de "reformas a la ley fundamental de 1857". Otros, sin embargo, sostenían que era una nueva Constitución. Nominalmente se impusieron las ideas de Carranza, ya que se le denominó "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857".<sup>98</sup>

Estamos de acuerdo con el Dr. Emilio O. Rabasa cuando sostiene que "...el proyecto de Carranza sufrió importantísimas modificaciones, de tal modo que la Constitución que promulgó el 5 de febrero de 1917 fue, no una reforma a la de 1857—aunque de ella herede principios básicos, como son: forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales—, sino una nueva ley que, olvidando los límites del derecho constitucional clásico y vigente entonces en el mundo, recogió en sus proyectos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó originales instituciones sociales y económicas en su beneficio. Esto se hizo patente, sobre todo, en la elaboración y

<sup>97</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1985". Ob. cit. p. 762.

<sup>98</sup> Cabe señalar que existieron también propuestas de algunos integrantes del Congreso Constituyente, como Froylán C. Manjarrez, para introducir algunos elementos parlamentarios como la ratificación de los nombramientos de Secretarios por la Cámara de Diputados. Posteriormente como diputado, presentó en diciembre de 1917, un proyecto para implantar el sistema parlamentario en lugar del presidencial, a través de reformas constitucionales, que fue desechado.

aprobación de los artículos 39, 8°, 27, 123, 130 y 131 de la carta de Querétaro.”  
99

Cabe señalar que los artículos más distintivos de la Constitución no provinieron del proyecto de Carranza, porque no se encontraban en su borrador o porque fueron reducidos.<sup>100</sup>

La Constitución de 1917 contiene diversos artículos que son de gran utilidad para poder desarrollar el tema de las "facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional", por lo que hemos seleccionado algunos de ellos:<sup>101</sup>

- El artículo 3 constitucional, se refiere a la educación. Fue reformado el 13 de diciembre de 1934, 30 de diciembre de 1946, 9 de junio de 1980, 28 de enero de 1992 y 5 de marzo de 1993. Para este estudio es de interés la fracción I, incisos a) y b), que fueron introducidas en 1934 y que, al definir el criterio orientador de la educación, lo relaciona con el mejoramiento económico del pueblo y el aseguramiento de la independencia económica.

Fracción II. "El criterio que orientará a esta educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.- Además:"

Fracción II, inciso a).- "Será democrático, considerando a la **democracia** no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante **mejoramiento económico**, social y cultural del pueblo;

Fracción II, inciso b).- "Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra

<sup>99</sup> Rabasa, Emilio. "Historia de las Constituciones Mexicanas". Ob. cit. p. 79.

<sup>100</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos". Tomo I. Serie B. México, Estudios Comparativos b) Estudios especiales, Núm. 24. Coordinador James Frank Smith, 1990, 1a. edición, p. 82.

<sup>101</sup> Las fechas que se mencionan en cada uno de los artículos corresponden a su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para la elaboración de este apartado se consultó: Gutiérrez S., Sergio Elías, Rivas G., Roberto. "La Constitución Mexicana al final del siglo XX." México, Editorial las Líneas del Mar, 1995. Hernández, Octavio A. "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." México, Editorial Cultura, 1946, 1a. edición. Gamiz Parral, Máximo N. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada". México, Editorial Noriega, 1995, 1a. edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Comentada. México, 1985. Partido Revolucionario Institucional. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1994." Reformas y adiciones. México, 1994.

**independencia económica** y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y”

- ◆ El artículo 5 constitucional es el relativo a la libertad de trabajo y a sus modalidades. El trabajo es uno de los derechos fundamentales que permiten el desarrollo de la economía. Ha sido modificado el 17 de noviembre de 1942, el 31 de diciembre de 1974, el 6 de abril de 1990 y el 28 de enero de 1992. El texto vigente señala:

Primer párrafo.- “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, **industria, comercio** o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del **producto** de su trabajo, sino por resolución judicial.”

- ◆ El artículo 25 constitucional fue modificado el 3 de febrero de 1983, su anterior texto se refería a la correspondencia. La modificación de este precepto respondió a la corriente del constitucionalismo tendiente a fijar en las normas supremas los principios básicos en materia económica. Este es uno de los artículos más importantes para el presente estudio. Actualmente establece:

“Corresponde al Estado la **rectoría del desarrollo** nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del **crecimiento económico** y el **empleo** y una más justa **distribución** del ingreso y la **riqueza**, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya **seguridad** protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la **actividad económica** nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al **desarrollo económico nacional** concurrirán, con responsabilidad social, el **sector público**, el **sector social** y el **sector privado**, sin menoscabo de otras formas de **actividad económica** que contribuyan al **desarrollo** de la Nación.

El **sector público** tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la **propiedad** y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los **sectores social y privado**, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del **desarrollo**.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los **sectores social y privado** de la **economía**, sujetándolos a las

modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la **actividad económica del sector social**: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la **producción, distribución y consumo** de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la **actividad económica** que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del **sector privado** contribuya al **desarrollo económico nacional**, en los términos que establece esta Constitución."

- ◆ El artículo 26 constitucional fue modificado el 3 de febrero de 1983 y se refería a alojamiento en tiempo de paz y de guerra. En la actualidad cualquier sistema político requiere de la planeación como un instrumento fundamental. La planeación se vincula necesariamente con el desarrollo y la economía. La disposición vigente establece:

"El Estado organizará un sistema de **planeación** democrática del **desarrollo nacional** que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la **economía** para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la **planeación**. La **planeación** será democrática. Mediante la participación de los diversos **sectores** sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de **desarrollo**. Habrá un plan nacional de **desarrollo** al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al **Ejecutivo** para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de **planeación** democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de **desarrollo**. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de **planeación** y las bases para que el **Ejecutivo** Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de **planeación** democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

- ◆ El artículo 27 constitucional es el relativo a la propiedad, su texto fue uno de los mayores logros del Constituyente de 1917. Ha sufrido varias reformas: el 10 de enero de 1934, el 6 de diciembre de 1937, el 9 de noviembre de 1940, el 21 de abril de 1945, el 12 de febrero de 1947, el 2 de diciembre de 1948, el 20 de enero de 1960, el 29 de diciembre de 1960, el 8 de octubre de 1974, el 6 de

febrero de 1975, el 6 de febrero de 1976, el 3 de febrero de 1983, el 10 de agosto de 1987, el 6 de enero de 1992 y el 28 de enero de 1992.

En el texto original del artículo 27 ya se encontraban las referencias al derecho internacional en relación con aguas, la cláusula calvo (fracción I del párrafo noveno) y en lo económico, la mención a bancos y a las leyes de instituciones de crédito (fracción V del párrafo noveno). La evolución del artículo demuestra una tendencia a incluir conceptos relacionados con desarrollo en todos los ámbitos y con actividades económicas y productivas. Se le ha criticado porque contiene varios errores técnicos que se agudizaron con sus múltiples reformas.<sup>102</sup>

Por su extensión, se transcriben únicamente las partes del artículo relativas al tema:

**Párrafo primero.-** "La **propiedad** de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la **propiedad** privada."

**Párrafo segundo.-** "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

**Párrafo tercero.-** "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la **propiedad** privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una **distribución** equitativa de la **riqueza** pública, cuidar de su conservación, lograr el **desarrollo** equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el **desarrollo** de la pequeña **propiedad** rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás **actividades económicas** en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la **propiedad** pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

**Párrafo cuarto.-** "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los **recursos naturales** de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los

<sup>102</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Ob. cit., p. 72.

terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los **productos** derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesita trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el **Derecho internacional.**"

Párrafo quinto.- "Son **propiedad** de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el **derecho internacional**; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corriente constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de **propiedad** nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; la de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de **propiedad** nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el **Ejecutivo** Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de **propiedad** nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la **propiedad** de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados."

Párrafo sexto.- "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el **Ejecutivo** Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el **Ejecutivo** en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de estos **productos**, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y **recursos naturales** que se requieran para dichos fines."

**Párrafo séptimo.-** "Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos."

**Párrafo octavo.-** "La Nación ejerce en una **zona económica** exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La **zona económica** exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados."

**Párrafo noveno.-** "La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:"

**Fracción I del párrafo noveno.-** Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas, y sus acciones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los **extranjeros**, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los **extranjeros** adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

**Párrafo segundo de la fracción I del párrafo noveno.-** "El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de **reciprocidad**, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados **extranjeros** para que adquieran en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la **propiedad** privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;"

**Fracción IV del párrafo noveno.-** "Las **sociedades mercantiles** por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto."

**Párrafo segundo de la fracción IV del párrafo noveno.-** "En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en **propiedad** tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras **propiedad** de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña **propiedad**.

Párrafo tercero de la fracción IV del párrafo noveno.- "En este caso, toda **propiedad** accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la **participación extranjera** en dichas sociedades."

Fracción V del párrafo noveno.- "Los **bancos** debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de **crédito**, podrán tener capitales impuestos sobre **propiedades** urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en **propiedad** o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;"

Fracción VII del párrafo noveno.- "Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su **propiedad** sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para **actividades productivas**."

Primer párrafo "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios."

Segundo párrafo de la fracción XV del párrafo noveno.- "Se considera pequeña **propiedad** agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras."

Fracción XVIII del párrafo noveno.- "Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y **riquezas** naturales de la nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al **Ejecutivo** de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

Fracción XIX del párrafo noveno.- "Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña **propiedad**, y apoyará la asesoría legal de los campesinos."

Párrafo segundo de la fracción XIX del párrafo noveno.- "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el **Ejecutivo** Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente."

Párrafo tercero de la fracción XIX del párrafo noveno.- "La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y "

Fracción XX del párrafo noveno.- "El Estado promoverá las condiciones para el **desarrollo** rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el **desarrollo** nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la

tierra, con obras de infraestructura, insumos, **crédito**, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la **producción** agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público."

- ◆ El artículo 28 constitucional hace alusión a los monopolios. Fue reformado: el 17 de noviembre de 1982, el 3 de febrero de 1983, el 27 de junio de 1990, el 20 de agosto de 1993 y el 21 de abril de 1995). Comparando sus modificaciones se puede concluir que las más importantes se refieren a la introducción de cuestiones relacionadas con productores, productos y consumidores; los conceptos de áreas estratégicas y prioritarias, su composición y la naturaleza del banco central. El texto vigente es:

"En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los **monopolios**, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de **consumo** necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los **precios**; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los **productores, industriales, comerciantes o empresarios** de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las Leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o **productos** que se consideren necesarios para la **economía** nacional o el **consumo** popular, así como para imponer modalidades a la organización de la **distribución** de esos artículos, materias o **productos**, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán **monopolios** las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: **correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo** y los demás **hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos** y generación de **energía nuclear; electricidad** y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La **comunicación vía satélite** y los **ferrocarriles** son áreas prioritarias para el **desarrollo** nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su **rectoría**, protegerá la **seguridad** y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los **sectores social y privado**.

El Estado tendrá un **banco** central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la **moneda** nacional, fortaleciendo con ello la **rectoría del desarrollo** nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al **banco** conceder financiamiento.

No constituyen **monopolios** las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del **banco** central en las áreas estratégicas de acuñación de **moneda** y emisión de billetes. El **banco** central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del **banco** estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el **Presidente** de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquéllos en que actúen en la representación del **banco** y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del **banco** central, podrán ser sujetos de **juicio político** conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen **monopolios** las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de **productores** para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados **extranjeros** los **productos** nacionales o industriales que sean la principal fuente de **riqueza** de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del **Ejecutivo** podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen **monopolios** los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la **producción** de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta."

- ◆ El artículo 29 se refiere a la suspensión de garantías y a las facultades extraordinarias del Presidente. Este artículo fue reformado en una ocasión el 21 de abril de 1981 para eliminar la referencia al "Consejo de Ministros", de su texto cabe resaltar las facultades legislativas del Presidente de la República en situaciones de emergencia:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la **paz** pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el **Presidente** de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el **Ejecutivo** haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

- ◆ El artículo 31 constitucional, se refiere a las obligaciones de los mexicanos. Ha sufrido dos reformas, el 5 de marzo de 1993 y el 25 de octubre del mismo año, esta última se refiere a la fracción IV, que agregó lo referente al Distrito Federal. Expresamente se establece que quedarán sujetos a pagar impuestos quienes encuadren como sujetos pasivos en los supuestos establecidos en las leyes. El texto vigente establece:

Encabezado: "Son obligaciones de los mexicanos:"

Fracción IV. "Contribuir para los **gastos** públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

- ◆ El artículo 33 constitucional se refiere a la expulsión de extranjeros perniciosos. No ha sufrido reformas. Con este precepto se pretendía consolidar fuertemente la soberanía nacional, al otorgarle al Ejecutivo una facultad de ejecución inmediata.

"Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el **Ejecutivo** de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer

abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

- ◆ El artículo 49 constitucional establece la división de poderes. Fue reformado: el 12 de agosto de 1938 y el 28 de marzo de 1951, fundamentalmente para dejar claro lo relativo a las facultades extraordinarias que en muchas ocasiones acrecentaron las atribuciones del Poder Ejecutivo. Dicha disposición preceptúa:

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

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

- ◆ El artículo 66 constitucional relativo al periodo de sesiones ordinarias fue reformado el 7 de abril de 1986 y el 3 de noviembre de 1993, para establecer su duración. El precepto otorga al Presidente una facultad para actuar como una especie de arbitro entre las Cámaras. El texto vigente establece:

“Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el **Presidente** de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el **Presidente** de la República.”

- ◆ El artículo 69 constitucional señala la obligación del Presidente de presentar un informe y se contenía desde el texto original. Puede ser considerado como una forma de control. Se ha modificado el 24 de noviembre de 1923 y el 7 de abril de 1986. Su texto vigente es:

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el **Presidente** de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el **Presidente** de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.”

- ◆ El artículo 70 constitucional, relativo a la leyes o decretos, en su primer párrafo no ha sufrido modificaciones. Su cuarto párrafo fue adicionado el 6 de

diciembre de 1977, siendo ésta su única reforma. La promulgación de leyes o decretos por el Ejecutivo es una de sus intervenciones en el proceso legislativo. Su texto es:

Primer párrafo. "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al **Ejecutivo** firmados por los Presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

Cuarto párrafo.- "Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del **Ejecutivo** Federal para tener vigencia."

- ◆ El artículo 71 constitucional no ha sufrido modificación alguna y señala quien tiene derecho de iniciativa de leyes, entre ellos se encuentra el Presidente de la República, quien en realidad presenta la mayoría de ellas. El texto señala:

"El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al **Presidente** de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el **Presidente** de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el **Reglamento** de Debates.

- ◆ El artículo 72 constitucional se refiere al procedimiento de formación de leyes. La participación del Ejecutivo se resalta con su facultad de veto. Es importante señalar también, la recepción de iniciativas relacionadas con empréstitos, contribuciones e impuestos que corresponde en primer lugar, a la Cámara de Diputados. Su texto únicamente ha sufrido una modificación el 24 de noviembre de 1923, en su letra J.

"Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al **Ejecutivo**, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

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

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

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al **Ejecutivo** para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al **Ejecutivo**, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al **Ejecutivo** para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre **empréstitos, contribuciones** o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El **Ejecutivo** de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

- ◆ El artículo 73 constitucional señala las facultades del Congreso. Ha sido modificado muchas veces: 8 de julio de 1921, 20 de agosto de 1928, 6 de noviembre de 1929 (fracción X), 27 de abril de 1933 (fracción X), 29 de abril de 1933 (fracción XXVI), 18 de enero de 1934, 13 de diciembre de 1934, 15 de diciembre de 1934, 18 de enero de 1935, 14 de diciembre de 1940 (fracción X), 24 de octubre de 1942 (fracción IX, XXIX, XXX), 18 de noviembre de 1942 (fracción X) 10 de febrero de 1944, 21 de septiembre de 1944, 30 de diciembre de 1946 (fracción VIII), 29 de diciembre de 1947 (fracción X), 10 de febrero de 1949 (fracción XXIX), 19 de febrero de 1951, 13 de enero de 1966, 21 de octubre de 1966, 24 de octubre de 1967, 6 de julio de 1971, 8 de octubre de 1974, 6 de febrero de 1975 (fracción X), 6 de febrero de 1976, 6 de diciembre de 1977, 17 de noviembre de 1982 (fracción X y XVIII), 28 de diciembre de 1982, 3 de febrero de 1983 (adición de fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F), 10 de agosto de 1987, 6 de abril de 1990, 20 de agosto de 1993 (fracción X), 25 de octubre de 1993 y 31 de diciembre de 1994..

Una de las fracciones que más se ha reformado es la relativa al comercio. También se han adicionando otras fracciones referentes a diversas materias relacionadas con actividades económicas (como las de planeación e inversión). Cabe señalar que la fracción que regula los empréstitos ha sufrido dos reformas, fundamentalmente para poner reglas claras para su ejercicio y señalar la obligación de rendir un informe.

De las facultades del Congreso se desprende que muchas de las relacionadas con materia económica (contribuciones, presupuestos, empréstitos, crédito, comercio, moneda, recursos naturales, inversión, etc.) se encuentran correlacionadas con facultades del Ejecutivo y finalmente éste es quien en cada caso concreto las materializa.

En virtud de la extensión del artículo únicamente se transcriben las partes importantes para este trabajo:

Encabezado: "El Congreso tiene facultad:"

Fracción VII.- "Para imponer las **contribuciones** necesarias a cubrir el **presupuesto**;"

**TESIS DOCTORAL.**

**FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

Fracción VIII.- "Para dar bases sobre las cuales el **Ejecutivo** pueda celebrar **empréstitos** sobre el **crédito** de la Nación, para aprobar esos mismos **empréstitos** y para reconocer y mandar pagar la **deuda** nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna **emergencia** declarada por el **Presidente** de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de **endeudamiento** que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su **sector** público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El **Ejecutivo** Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha **deuda** a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondiente hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la **cuenta pública**;"

Fracción IX.- "Para impedir que en el **comercio** de Estado a Estado se establezcan restricciones;"

Fracción X.- "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, **comercio**, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;"

Fracción XII.- "Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el **Ejecutivo**;"

Fracción XVI.- "Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los **extranjeros**, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:"

El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del **Presidente** de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el **Presidente** de la República.

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan;"

Fracción XVII.- "Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;"

Fracción XVIII.- "Para establecer casas de **moneda**, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la **moneda** extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;"

Fracción XX.- "Para expedir las leyes de organización del **Cuerpo Diplomático** y del **Cuerpo Consular mexicano**;"

Fracción XXIV.- "Para expedir la Ley Orgánica de la **Contaduría Mayor**;"

Fracción XXVI.- "Para conceder licencia al **Presidente** de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al **Presidente** de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;"

Fracción XXVII.- "Para aceptar la renuncia del cargo del **Presidente** República;"

Fracción XXIX.- "Para establecer **contribuciones**:

- 1o. Sobre el **comercio exterior**;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los **recursos naturales** comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
- 3o. Sobre instituciones de **crédito** y sociedades de seguros;
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
- 5o. Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica.
  - b) **Producción y consumo** de tabacos labrados.
  - c) Gasolina y otros **productos** derivados del petróleo.
  - d) Cerillos y fósforos.
  - e) **Agua miel** y **productos** de su fermentación.
  - f) Explotación forestal, y
  - g) **Producción y consumo** de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas **contribuciones** especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica."

Fracción XXIX-D.- "Para expedir leyes sobre **planeación** nacional del **desarrollo** económico y social."

Fracción XXIX-E.- "Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de **orden económico**, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la **producción** suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios."

Fracción XXIX-F.- "Para expedir leyes tendientes a la promoción de la **inversión** mexicana, la regulación de la **inversión** extranjera, la transferencia de tecnología y la

**TESIS DOCTORAL.**  
**FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE**  
**DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el **desarrollo** nacional."

- ◆ El artículo 74 constitucional señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, sus reformas han sido el: 20 de agosto de 1928, 6 de julio de 1971, 8 de octubre de 1974, 6 de diciembre de 1977, 17 de noviembre de 1982, 28 de diciembre de 1982, 17 de marzo de 1987, 10 de agosto de 1987, 3 de septiembre de 1993 y 25 de octubre de 1993. Las reglas básicas que establece este artículo ya venían en el texto original, las modificaciones fueron para darles un carácter más explicativo. Las facultades de los diputados se enfocan más bien a cuestiones internas, en especial se pone énfasis a asuntos de carácter económico. Únicamente se transcriben los párrafos importantes para este trabajo:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracción I.- "Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de **Presidente** de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable;"

Fracción II.- "Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la **Contaduría Mayor**;"

Fracción IV.- "Examinar, discutir y aprobar anualmente el **Presupuesto** de Egresos de la Federación, discutiendo primero las **contribuciones** que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la **Cuenta pública** del año anterior.

El **Ejecutivo** Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de **Presupuesto** de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo **presupuesto**, las que emplearán los **Secretarios** por acuerdo escrito del **Presidente** de la República.

La revisión de la **Cuenta pública** tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado criterios señalados por el **Presupuesto** y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del **presupuesto** o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La **Cuenta pública** del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de **Presupuesto** de Egresos, así como de la **Cuenta pública**, cuando medie solicitud del **Ejecutivo** suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;"

Fracción V.- "Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren;"

- ◆ El artículo 75 constitucional establece una particularidad del presupuesto de egresos y no ha sido modificado. Su texto es:

"La Cámara de Diputados, al aprobar el **Presupuesto** de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el **Presupuesto** anterior o en la ley que estableció el empleo."

- ◆ El artículo 76 constitucional señala las facultades exclusivas del Senado. El texto ha sido modificado el: 20 de agosto de 1928, 10 de febrero de 1944, el 8 de octubre de 1974, 6 de diciembre de 1977, 28 de diciembre de 1982, 25 de octubre de 1933 y 31 de diciembre de 1994. Desde un principio las facultades del Senado se enfocaron a cuestiones externas y a ratificaciones o autorizaciones. La aprobación de tratados es una de las facultades que se relaciona de una forma más directa con las atribuciones en materia económico internacional del Presidente de la República. El texto vigente del artículo, en las partes que interesan determina:

"Son facultades exclusivas del Senado:"

Fracción I.- "Analizar la política exterior desarrollada por el **Ejecutivo** Federal con base en los informes anuales que el **Presidente** de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los **tratados** internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el **Ejecutivo** de la Unión;"

Fracción II.- "Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, **agentes diplomáticos**, **cónsules** generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;"

Fracción III.- "Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de por más de un mes, en aguas mexicanas;"

Fracción IV.- "Dar su consentimiento para que el **Presidente** de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;"

Fracción V.- "Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del **Presidente** de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;"

Fracción VII.- "Erigirse en jurado de sentencia para conocer en **juicio político** de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución."

Fracción VIII.- "Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el **Presidente** de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;"

- ◆ El artículo 79 constitucional señala las facultades de la Comisión Permanente. Fue reformado el: 24 de noviembre de 1923, 20 de agosto de 1928, 29 de abril de 1933, 21 de octubre de 1966, 6 de julio de 1971, 8 de octubre de 1974, 8 de febrero de 1985, 10 de agosto de 1987, 25 de octubre de 1993 y 31 de diciembre de 1994. Las atribuciones de la Comisión Permanente se han centrado siempre a llevar a cabo aquellas facultades del Congreso, que por su importancia, deben estar siempre en posibilidad de ser ejercidas (cabe resaltar que no se refieren a materia económica) El texto vigente en la parte conducente establece:

Párrafo primero.- "La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:"

Fracción I.- "Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;"

Fracción II.- "Recibir, en su caso, la protesta del **Presidente** de la República;"

Fracción IV.- "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;"

Fracción V.- "Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del **Ejecutivo** Federal;"

Fracción VI.- "Conceder licencia hasta por treinta días al **Presidente** de la República y nombrar el interino que supla esa falta;"

Fracción VII.- "Ratificar los nombramientos que el **Presidente** de la República haga de ministros, **agentes diplomáticos, cónsules** generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;"

- ◆ El artículo 80 constitucional se refiere a la forma de ejercicio del Poder Ejecutivo. Consagra al Ejecutivo unipersonal en contraposición al colegiado. No ha sufrido modificaciones de su versión original.

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder **Ejecutivo** de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "**Presidente** de los Estados Unidos Mexicanos"."

- ◆ El artículo 81 constitucional señala la forma de elección del Presidente. Este precepto tampoco ha sido reformado.

"La elección del **Presidente** será directa y en los términos que disponga la ley electoral."

- ◆ El artículo 82 constitucional establece los requisitos para ser Presidente. Fue reformado el: 22 de enero de 1927, el 8 de enero de 1943, el 8 de octubre de 1974, el 20 de agosto de 1993 y el 1 de agosto de 1994. Las reformas de esta disposición actualizaron los supuestos y modificaron los plazos, de entre ellas destaca la fracción I del texto, que entrará en vigor hasta el 31 de diciembre de 1999 (antes se exigía el requisito de ser hijo de "padres mexicanos por nacimiento" (ambos). El texto en su integridad señala:

"Para ser **Presidente** se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijos de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;<sup>103</sup>

II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

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

---

<sup>103</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1994.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

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

VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

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

- ◆ El artículo 83 constitucional prevé el período de ejercicio presidencial. Sus reformas datan de: 22 de enero de 1927, 24 de enero de 1928 y 29 de abril de 1933. En 1927 una reforma abrió la posibilidad de una reelección, sin embargo después se volvió al sistema tradicional de la no reelección. En 1928 se cambió el período de 4 a 6 años. El texto actual es el siguiente:

"El **Presidente** entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de **Presidente** de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

- ◆ El artículo 84 constitucional describe el mecanismo aplicable cuando falta el Presidente, se ha reformado dos veces: el 24 de diciembre de 1923 (para facultar a la Comisión Permanente a nombrar Presidente provisional) y el 29 de abril de 1933 (para el nombramiento por el Congreso de Presidente interino o sustituto en caso de falta absoluta). Su texto vigente es:

"En caso de falta absoluta del **Presidente** de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un **Presidente** interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de **Presidente** interino, la convocatoria para la elección del **Presidente** que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un **Presidente** provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al **Presidente** interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta del **Presidente** ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al **Presidente** sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un **Presidente** provisional y convocará al

Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del **Presidente** sustituto."

- ◆ El artículo 85 constitucional se refiere a faltas temporales, sufrió una reforma el 20 de abril de 1933. Su texto vigente es:

"Si al comenzar un período constitucional no se presentase el **Presidente** electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el **Presidente** cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder **Ejecutivo**, en calidad de **Presidente** interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del **Presidente** fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un **Presidente** interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del **Presidente** sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al **Presidente** interino.

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

- ◆ El artículo 86 prevé la renuncia al cargo de **Presidente**. Nunca ha sido reformado.

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

- ◆ El artículo 87 constitucional se refiere a la toma de protesta. No ha sido modificado.

"El **Presidente**, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de **Presidente** de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciera que la Nación me lo demande".

- ◆ El artículo 88 constitucional, que no ha sido modificado, establece un permiso para que el **Presidente** se ausente del país.

"El **Presidente** de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente, en su caso."

- ◆ El artículo 89 se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente, que tradicionalmente se han considerado como el "núcleo", ya que muchas otras se encuentran en otras disposiciones constitucionales. Las modificaciones a su texto datan de: 24 de noviembre de 1923 (para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente), 20 de agosto de 1928 (para nombrar magistrados con la aprobación de la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente, nombrar Ministros de la Suprema Corte con la aprobación del Senado, así como para pedir la destitución de autoridades judiciales), 10 de febrero de 1944 (nombrar empleados superiores de la Fuerza Aérea nacional, precisar que la Fuerza Armada Permanente es el ejército terrestre, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea), 21 de octubre de 1966 (subsana la omisión de que si no está en sesiones ordinarias el Senado, la Comisión Permanente también puede autorizar los nombramientos respectivos), 8 de octubre de 1974 (se derogó lo relativo a territorios federales), 10 de agosto de 1987 (para nombrar al gobernador del Distrito Federal, así como para nombrar magistrados con la aprobación de la Asamblea de Representantes), 11 de mayo de 1988 (se introdujeron los principios normativos que deben regir la conducción de la política exterior), 25 de octubre de 1993 y 31 de diciembre de 1994 (ya suprimió el nombramiento libre del Procurador General de la República y se le facultó para designar, con la ratificación del Senado, a dicho funcionario, en base a una terna presentada al Senado). Este precepto no ha variado en sus principios fundamentales, dos de sus fracciones (IX y XVI) tienen un contenido totalmente diverso al del texto original (se referían a las patentes de corso y a la concesión de privilegios a inventores o perfeccionadores). Para este estudio la fracción más importante es la X, que introduce los principios básicos de la política exterior. El texto vigente establece:

"Las facultades y obligaciones del **Presidente** son las siguientes:

- I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, **proveyendo en la esfera administrativa** a su exacta observancia;
- II.- Nombrar y remover libremente a los **Secretarios** del despacho, remover a los **agentes diplomáticos** y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III.- Nombrar los ministros, **agentes diplomáticos** y **cónsules** generales, con aprobación del Senado;
- IV.- Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

**TESIS DOCTORAL.**

**FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;

VI.- 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;

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X.- 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;

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer **aduanas** marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delito de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el **Presidente** de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- (Se deroga).

XVIII.- 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;

XIX.- Derogada;

XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."

- ◆ El artículo 90 señala la organización de la Administración Pública Federal. Ha sido modificado una sola vez el 21 de abril de 1981 para clarificar el criterio de que la administración pública es centralizada y paraestatal. El texto original únicamente se refería a las Secretarías.

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del **Ejecutivo** Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el **Ejecutivo** Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

- ◆ El artículo 91 constitucional señala los requisitos para ser Secretario. No ha sufrido reformas.

"Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos."

- ◆ El artículo 92 constitucional prevé la figura del refrendo, se ha modificado una vez, el 21 de abril de 1981. Del texto original se suprimió lo relativo a reglamentos, órdenes y decretos del Distrito Federal y se adicionó lo referente a los "acuerdos". Su texto vigente señala:

"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."

- ◆ El artículo 93 constitucional se refiere a los informes que deben presentar diversos integrantes de la Administración Pública Federal. Esto también se considera una forma de control. Se ha modificado el 31 de enero de 1974, el 6 de diciembre de 1977 y el 31 de diciembre de 1994. El texto original se aludía únicamente a los Secretarios, en la última reforma se adicionó al Procurador. El actual texto señala:

"Los **Secretarios** del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los **Secretarios** de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las

empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del **Ejecutivo Federal.**"

- ◆ El artículo 96 describe el mecanismo para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte. La disposición fue reformada el 20 de agosto de 1928 y el 31 de diciembre de 1994, para cambiar el procedimiento y quién designa a los Ministros.

"Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el **Presidente** de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el **Presidente** de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el **Presidente** de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el **Presidente** de la República."

- ◆ El artículo 98 constitucional se refiere a las faltas temporales de los Ministros de la Suprema Corte. Fue reformado el 20 de agosto de 1928, el 19 de febrero de 1951, el 25 de octubre de 1967 y el 31 de diciembre de 1994. El mecanismo de designación ha variado dependiendo de a quién se le atribuye la facultad y si se requiere aprobación o no. El texto vigente señala:

"Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el **Presidente** de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el **Presidente** someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

- ◆ El artículo 102 constitucional desarrolla la figura del Ministerio Público, Artículo 102. Ha sufrido reformas que datan de: 11 de noviembre de 1940, 25 de octubre de 1967, 28 de enero de 1992 y 31 de diciembre de 1994. Desde el texto original se le atribuía la facultad del nombramiento al Ejecutivo. Las partes que interesan de esta disposición son:

**Párrafo primero.-** "A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el **Ejecutivo**, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del **Ejecutivo** Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el **Ejecutivo**."

**Párrafo cuarto.-** "En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los **cónsules** generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes."

**Párrafo sexto.-** "La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del **Ejecutivo** Federal que, para tal efecto, establezca la ley."

- El artículo 108 constitucional se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos. Fue reformado el 28 de diciembre de 1982 y el 31 de diciembre de 1994. No se señala inmunidad absoluta para el Presidente, sino "temporal" mientras dure su encargo, para no obstaculizar sus funciones. El texto original los denominaba "funcionarios públicos".

**Primer párrafo.-** "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

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

- El artículo 109 constitucional prevé la figura de juicio político. Únicamente se ha reformado el 28 de diciembre de 1982, para establecer lineamientos generales y distinguir entre responsabilidades de tipo político (no como forma de censura) y las estrictamente penales. El texto original se refería a los delitos comunes, el actual señala:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

I.- Se impondrán, mediante **juicio político**, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el **juicio político** por la mera expresión de ideas;

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."

- ◆ El artículo 110 constitucional se refiere al juicio político para otros servidores públicos. Fue reformado el: 28 de diciembre de 1982, el 10 de agosto de 1987 y el 31 de diciembre de 1994. El texto original se refería a la no existencia de fuero constitucional. La disposición establece en las partes que interesan:

Párrafo primero.- "Podrán ser sujetos de **juicio político** los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los **Secretarios** de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos."

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de **juicio político** en los términos de

este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

**Párrafo tercero.-** "Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público."

**Párrafo cuarto.-** "Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado."

**Párrafo quinto.-** "Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado."

**Párrafo sexto.-** "Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables."

- ◆ El artículo 111 constitucional establece el procedimiento para proceder penalmente contra los servidores públicos. Fue reformado el 20 de agosto de 1928, el 21 de noviembre de 1944, el 8 de octubre de 1974, el 28 de diciembre de 1982 y el 10 de agosto de 1987. Desde el texto original se hacía alusión a una ley de responsabilidades, las reformas fueron para darle más detalle al procedimiento y extender la lista de servidores públicos a los que se podía aplicar la disposición.

**Primer párrafo.-** "Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los **Secretarios** de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado."

**Segundo párrafo.-** "Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación."

**Tercer párrafo.-** "Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley."

Cuarto párrafo.- "Por lo que toca al **Presidente** de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable."

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Sexto párrafo.- "Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables."

Séptimo párrafo.- "El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto."

Octavo párrafo.- "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia."

Décimo párrafo.- "Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita."

Onceavo párrafo.- "Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados."

- ◆ El artículo 112 constitucional establece el mecanismo aplicable cuando se cometen delitos y el servidor público se encuentra separado de su encargo. Únicamente se modificó el 28 de diciembre de 1982. El texto original se refería a la no concesión de indulto por delitos oficiales.

"No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado en su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto."

- ◆ El artículo 113 constitucional determina las características de las leyes sobre responsabilidades. El texto original fue modificado el 28 de diciembre de 1982 y anteriormente se refería al período para exigir responsabilidades.

"Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

- ◆ El artículo 114 señala cuando se puede iniciar el procedimiento de juicio político. Fue reformado el 28 de diciembre de 1982. El texto original no otorgaba fuero ni inmunidad a ningún funcionario público. La disposición vigente es:

"El procedimiento de **juicio político** sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años."

- ◆ El artículo 115 se refiere a los municipios. Ha sufrido modificaciones que datan de 20 de agosto de 1928, 29 de abril de 1933, 8 de enero de 1943, 12 de febrero de 1947, 17 de octubre de 1953, 6 de febrero de 1976, 6 de diciembre de 1977, 3 de febrero de 1983 y 17 de febrero de 1987. Sus reformas han tendido a darle mayor autonomía al municipio. El texto vigente en la parte que nos es útil establece:

**Párrafo primero.-** "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:"

**Fracción VII.-** "El **Ejecutivo Federal** y los **gobernadores de los Estados** tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente; y"

- ◆ El artículo 117 constitucional delimita los casos en que las entidades federativas no pueden actuar, son prohibiciones absolutas. Ha sido modificado el 24 de octubre de 1942, el 30 de diciembre de 1946, el 21 de octubre de 1966 y el 21 de abril de 1981. Destacan las prohibiciones en materia económica, internacional y tributaria. La fracción VIII relativa a los empréstitos es la que más se ha reformado, a fin de establecer reglas determinadas. El texto vigente en la parte relacionada con el tema señala:

Párrafo primero.- "Los Estados no pueden, en ningún caso:"

Fracción I.- "Celebrar alianza, **tratado** o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras;"

Fracción III.- "Acuñar **moneda**, emitir papel **moneda**, estampillas ni papel sellado;"

Fracción IV.- "Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;"

Fracción V.- "Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna **mercancía** nacional o extranjera;"

Fracción VI.- "Gravar la circulación ni el **consumo** de efectos nacionales o **extranjeros**, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por **aduanas** locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la **mercancía**;"

Fracción VII.- "Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de **mercancías** nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la **producción** similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;"

Fracción VIII, primer párrafo.- "Contraer directa o indirectamente obligaciones o **empréstitos** con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares **extranjeros**, o cuando deben pagarse en **moneda** extranjera o fuera del territorio nacional;"

Fracción VIII, segundo párrafo.- "Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o **empréstitos** sino cuando se destinen a **inversiones** públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos **presupuestos**. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la **cuenta pública**, y"

- ◆ El artículo 118 constitucional prevé aquellos supuestos en los que las entidades federativas no pueden actuar sin consentimiento del Congreso de la Unión. No ha sufrido reformas. El texto vigente en la parte conducente señala:

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

Párrafo primero.- "Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:"

Fracción I.- "Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer **contribuciones** o derechos sobre **importaciones** o **exportaciones**;"

Fracción III.- "Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al **Presidente** de la República."

- ◆ El artículo 119 se refiere a reglas sobre indiciados, procesados o sentenciados y las obligaciones de las entidades federativas. Fue reformado dos veces: el 3 de septiembre de 1993 y el 25 de octubre de 1993. El término tratados internacionales se introdujo en 1993.

Párrafo tercero.- "Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el **Ejecutivo** Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los **Tratados** Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales."

- ◆ El artículo 122 establece las reglas básicas para el gobierno del Distrito Federal. El texto original se refería a la protección que los Poderes de la Unión debían brindar a los Estados. Fue reformado el: 25 de octubre de 1993 y el 31 de diciembre de 1994. Para este estudio es importante las facultades del Presidente en relación a la Asamblea de Representantes, así como las cuestiones de endeudamiento, presupuesto, contribuciones y planeación. El texto vigente señala:

Primer párrafo.- "El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución."

Fracción II.- "Corresponde al **Presidente** de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;
- b) Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;
- c) El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El **Ejecutivo** Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;
- d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de **endeudamiento** necesarios para el financiamiento del **presupuesto** de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la

consideración del **Ejecutivo** Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;

e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y

f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes."

Antepenúltimo párrafo de la fracción III.- "La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo período de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno del **Presidente** de la República o del Jefe del Distrito Federal."

Fracción IV.- "La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:"

Fracción IV, inciso a).- "Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al **Presidente** de la República para su sola publicación;"

Fracción IV, inciso b).- "Examinar discutir y aprobar anualmente el **presupuesto** de egresos del Distrito Federal, analizando primero las **contribuciones** que a su juicio deban decretarse para cubrirlos."

Fracción IV, inciso g).- "Legistar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, de **presupuesto**, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio notariado; protección civil; prevención y readaptación social, **planeación del desarrollo**, **desarrollo** urbano y uso del suelo, establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica, protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; **desarrollo** agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento, previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto, cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o de esta Constitución, y"

Fracción V.- "La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al **Presidente** de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de la ley de ingresos y decreto de **presupuesto** de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes."

**TESIS DOCTORAL.**  
**FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE**  
**DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al **Presidente** de la República, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del **Presidente** de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes."

Fracción VI.- "El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:"

Fracción VI, inciso a).- "El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el **Presidente** de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el **Presidente** presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;"

Fracción VI, inciso b).- "El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el período constitucional del **Presidente** de la República;"

Fracción VI, inciso c).- "En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el período de ratificación del nombramiento de Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el **Presidente** de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el período respectivo."

Fracción VI, inciso d).- "En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en período de sesiones, el **Presidente** de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente período ordinario lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva;"

Fracción VI, inciso g).- "El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los **reglamentos** gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas."

Fracción VI, inciso g), segundo párrafo.- "Todos los **reglamentos** y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberían ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno;"

Fracción VI, inciso h).- "El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución y por violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales; y"

Fracción VI, inciso i).- "El Jefe del Distrito Federal podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso."

- ◆ El artículo 123 se refiere al trabajo y a la previsión social y establece reglas específicas. Consagra las aspiraciones revolucionarias de los trabajadores, que permitieron elevar las condiciones de vida de la clase obrera. Es el precepto más dinámico y profundamente humano de la Constitución, ya que rompió un constitucionalismo encaminado únicamente a los tradicionales derechos del individuo. Su contenido original se ha enriquecido a lo largo de su vigencia con nuevas conquistas. El Apartado "B" pretende otorgar dinamismo a la actividad de los servidores públicos, sin menoscabar sus derechos, pero respetando el ejercicio de la actividad estatal. Ha sido reformado el 6 de septiembre de 1919, el 4 de noviembre de 1933, el 31 de diciembre de 1938, el 18 de noviembre de 1942, el 5 de diciembre de 1960, el 27 de noviembre de 1961, el 21 de noviembre de 1962, el 14 de enero de 1972, el 10 de noviembre de 1972, el 8 de octubre de 1974, el 31 de diciembre de 1974, el 6 de febrero de 1975, el 9 de enero de 1978, el 19 de diciembre de 1978, el 17 de noviembre de 1982, el 23 de diciembre de 1986, el 27 de junio de 1990, el 20 de agosto de 1993 y el 31 de diciembre de 1994. Su texto en la parte que nos interesa señala:

Encabezado: "Toda persona tiene derecho al **trabajo** digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley."

Primer párrafo. "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:"

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

Apartado A. "Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:"

Fracción IX.- "Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:"

Fracción XXIII.- "Los **créditos** en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;"

Fracción XXIV.- "De las **deudas** contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;"

Fracción XXVI.- "Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un **empresario extranjero**, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;"

Fracción XXVIII.- "Las leyes determinarán los bienes que constituyan el **patrimonio** de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;"

Fracción XXIX.- "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá **seguros** de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;"

Apartado B.- "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:"

Fracción VI.- "Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;"

Fracción XI.- "La **seguridad social** se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:"

Fracción XIII bis.- "El **banco central** y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado."

- ◆ El artículo 124 constitucional se refiere a la distribución de atribuciones entre la Federación y las entidades federativas. El texto original nunca se ha reformado.

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

- ◆ El artículo 125 constitucional determina reglas para el desempeño de encargos. No ha sido modificado.

"Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar."

- ◆ El artículo 126 constitucional hace referencia al Presupuesto. El texto original no ha sido modificado.

"No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el **Presupuesto** o determinado por ley posterior."

- ◆ El artículo 127 constitucional establece la cuestión de las remuneraciones. Fue reformado en dos ocasiones: el 28 de diciembre de 1982 y el 10 de agosto de 1987. Con las reformas se introdujo la referencia al Presupuesto.

"El **Presidente** de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los **Presupuestos** de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los **presupuestos** de las entidades paraestatales según corresponda."

- ◆ El artículo 128 constitucional se refiere a la toma de posesión. Nunca ha sido reformado.

"Todo funcionario público, sin excepción alguna antes de tomar posesión de su encargo, prestará a protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."

- ◆ El artículo 131 constitucional señala atribuciones en materia de comercio y las facultades extraordinarias que se pueden conceder al Presidente en esta materia. Se reformó el 28 de marzo de 1951 y el 8 de octubre de 1974. La segunda parte del artículo se adicionó en 1951. El texto actual establece:

"Es facultad privativa de la Federación gravar las **mercancías** que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de **seguridad** o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El **Ejecutivo** podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las **importaciones**, las **exportaciones** y el tránsito de **productos**, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el **comercio exterior**, la **economía** del país, la **estabilidad de la producción** nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio **Ejecutivo** al enviar al Congreso el **Presupuesto** Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

- ◆ El artículo 133 constitucional se refiere a la jerarquía de leyes. Únicamente se reformó el 18 de enero de 1934, para precisar que los tratados debían estar de acuerdo con la Constitución y las leyes y que la aprobación correspondía al Senado y no al Congreso como estaba en el texto original.

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los **Tratados** que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el **Presidente** de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y **tratados**, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

- ◆ El artículo 134 constitucional se refiere a la administración de los recursos económicos federales y los del Distrito Federal. Se reformó el 28 de diciembre de 1982, para detallar más el proceso y determinar los lineamientos básicos.

Párrafo primero.- "Los **recursos económicos** de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

Muchos de los preceptos anteriores no están relacionados directamente con las facultades del Presidente de la República en materia económico internacional, pero nos sirven para determinar el funcionamiento de la figura presidencial o para desentrañar la enorme gama de facultades que posee. En el capítulo cuarto habremos de remitirnos nuevamente a algunos los artículos vigentes de la Constitución de 1917, que hemos transcrito y en algunos casos, comentado brevemente, con el fin de proceder al análisis específico del tema doctoral.

A pesar de la dura experiencia de la dictadura de Díaz, el Constituyente de Querétaro se inclinó por un reforzamiento del Ejecutivo, influido por las ideas de que la sujeción del Presidente al Congreso lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales, "...el Constituyente de Querétaro plasmó en la ley fundamental el predominio del poder ejecutivo al investirlo con muchas y muy importantes

facultades, pero, también, otorgó a los otros dos poderes las facultades necesarias para su control.”<sup>104</sup>

El fortalecimiento constitucional del Ejecutivo de 1917 constituyó un importante factor de unidad social y un elemento central de respeto a las instituciones y al orden jurídico otorgado por la Constitución.

Desde la promulgación de la original Constitución de 1917 hasta ahora, el Ejecutivo ha ganado importantes facultades y ha perdido muy pocas. Para afianzar el predominio del Ejecutivo se estableció la elección directa del Presidente y la restricción de las causales del juicio de responsabilidad al Presidente, que se concretó a delitos graves del orden común y la traición a la patria.

La modernización del régimen presidencial en México, después de la culminación de los aspectos autoritarios con varias reformas en 1928, para favorecer a Alvaro Obregón, se inicia con Lázaro Cárdenas (1934 -1940). De ahí en adelante se observa una evolución hacia un equilibrio de distintos órganos, fundamentalmente relacionada con las atribuciones de los Poderes Legislativo y Judicial y de las nociones de descentralización, desconcentración, federalismo y control de los aspectos económicos y financieros.

“Diversas reformas constitucionales posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de Querétaro -entre las que sobresalen las promulgadas en 1927 y 1928-, tendieron a fortalecer nuevamente al Ejecutivo, en un proceso de concentración de facultades siempre creciente, en especial por la forma tan generosa en que varias de esas facultades fueron desarrolladas por la legislación ordinaria, así como por el surgimiento de prácticas y costumbre que ampliaron la competencia del Ejecutivo....”<sup>105</sup>

Otro ejemplo del fortalecimiento constitucional del Ejecutivo son las facultades que se le confieren al Estado mexicano para intervenir en materia económica, con apoyo en los principios básicos de los artículos 27, 28 y 131 de la Constitución Federal, modificados con el transcurso del tiempo para adaptarlos a las transformaciones económicas y sociales, las que se hicieron más explícitas con las reformas a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, que han dado lugar a numerosos ordenamientos legislativos de intervención y rectoría económica.

<sup>104</sup> Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. Ob. cit. p. 64.

<sup>105</sup> Orozco Henríquez, Jesús J. “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”. Ob. cit. p. 34.

Carrillo Flores sostiene que "... el Constituyente de 1917 eludió otorgar al Estado la tarea de promover el desarrollo económico nacional en virtud de que este Constituyente no tenía como propósito luchar en contra de los principios básicos del Liberalismo Económico, sino de sus excesos.- Es importante reconocer que el Texto original de la Constitución de 1917 mantenía preceptos tanto propios de un esquema de Liberalismo Económico, como de principios de doctrina de un sistema de mayor contenido social. Incuestionablemente que la reforma constitucional de 1946 al Artículo 3o, sentó las bases para una nueva concepción del Estado en la conducción económica de la Nación".<sup>106</sup>

En el Congreso Constituyente 1916-1917, a pesar de que la Revolución de 1910 se había desatado contra un presidente-dictador como Porfirio Díaz y de que existía preocupación por limitar el poder presidencial, se elevó la figura del Presidente a la categoría de un "guardián de la sociedad". Además, la Constitución de 5 de febrero de 1917 suprimió la vicepresidencia que se había convertido en el lugar institucionalizado para conspirar.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que "... no puede haber historia de "el pasado tal como ocurrió en la realidad"; sólo puede haber interpretaciones históricas y ninguna de ellas definitiva... cada generación tiene derecho a las suyas propias".<sup>107</sup> En este estudio se ha tomado como hilo conductor las interpretaciones que se pueden desprender de los textos constitucionales.

---

<sup>106</sup> Faya Viesca, Jacinto. "Rectoría del Estado y Economía Mixta". México, Editorial Porrúa, S. A., 1987. p. 87.

<sup>107</sup> Popper, Karl R. "La sociedad abierta y sus enemigos". Ob. cit., p. 446.

## CAPITULO TERCERO

### ESTUDIO COMPARADO

*"El gobierno es bueno cuando hace felices a los gobernados y atrae a los que viven lejos."*

*Confucio.  
(h.550 h. 478 a. C., filósofo chino).*

#### **1. Planteamiento.**

Hemos dividido el análisis comparado en dos partes: América y Europa. Si bien es cierto que no abordamos los sistemas políticos de todos los países, lo cual resulta imposible dadas las limitaciones propias del tema, si seleccionamos algunos de ellos. Principalmente nos enfocamos a América Latina, que representa los ejemplos más claros de casos de presidencialismo y de las limitaciones que se han querido imponer al modelo, y al caso norteamericano que les sirvió de modelo original.

Al exponer los rasgos característicos de cada Constitución Política, intentamos resumir sus elementos esenciales, concentrándonos en la figura presidencial y en sus facultades, así como en la materia económica - internacional. Al final de cada resumen, insertamos un comentario general sobre esa norma fundamental comparada con nuestra Constitución Política.

Karl Loewenstein dividió a los sistemas presidenciales en tres clases: el puro: que se caracteriza por dar al Presidente la función de órgano central del régimen político, con un carácter preponderante; el atenuado, con rasgos en que el Parlamento hace contrapeso al Ejecutivo y el poder se ejerce en forma conjunta por el Presidente y sus ministros, quienes están organizados en gabinete; y el dirigido, que tienen las características del presidencialismo puro, pero con limitaciones voluntarias o impuestas a la participación de las fuerzas políticas en el gobierno.<sup>1</sup> Además, en ocasiones se distingue del sistema presidencial atenuado, un "neopresidencialismo", que intenta disminuir la influencia del

---

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 17.

Ejecutivo, mediante la introducción de elementos parlamentarios o de una especie de Ejecutivo colegiado.

Otras clasificaciones señalan que existe: el presidencialismo hegemónico de excepción, cuando se da una invasión absoluta de las esferas de competencia de los otros poderes por el Ejecutivo, de forma temporal o permanente; el presidencialismo autónomo, con equilibrio de poderes, que otorga una primacía presidencial funcional, por su importancia en el Estado interventor y su liderazgo político, pero con una actuación restringida por los demás poderes; y el presidencialismo con sujeción parlamentaria, que combina un ejecutivo unipersonal elegido de forma directa y no responsable ante el Parlamento, con notas parlamentarias.<sup>2</sup>

Las clasificaciones anteriores acentúan algún rasgo característico del sistema presidencial o del parlamentario o los combinan.

Mucho se ha dicho que el sistema presidencial de México tiene un carácter peculiar, algo que lo distingue de cualquier otro caso. Esto no es novedoso. En general podríamos afirmar que ningún caso es igual a otro en el campo de los sistemas políticos.

## **1. América.**

Varias constituciones latinoamericanas han otorgado poderes extraordinarios a la presidencia, porque consideran que un Ejecutivo fuerte puede enfrentar con éxito situaciones sociales y económicas difíciles. Sin embargo, "...una democracia presidencial con Ejecutivo dominante concentra excesivo poder en un solo actor del sistema político y debilita los espacios de negociación y acuerdo, ambos ingredientes esenciales de la democracia."<sup>3</sup>

La utilización de atribuciones extraordinarias se ha tornado especialmente habitual en los países latinoamericanos, debido a la dinámica de enfrentamiento que el mismo presidencialismo genera, y a la gravedad de las situaciones que requieren soluciones inmediatas.

---

<sup>2</sup> Colomer Viadel, Antonio. "El presidencialismo iberoamericano y el Estado." Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. "IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional". México, 1992, Serie G: Estudios Doctrinales, número 139. 1a. edición. ps. 142 y 143.

<sup>3</sup> Lujambio, Alonso. Ob. cit. p. 90.

El punto de comparación del presidencialismo latinoamericano es siempre la Constitución Norteamericana. Los Presidentes latinoamericanos son generalmente más dominantes en relación con el Poder Legislativo, en contraste con el balance de poderes de la Constitución Norteamericana. Todas las Constituciones le confieren al Ejecutivo facultades en materia de relaciones exteriores y le permiten la introducción de iniciativas de ley al Congreso, pero muchas veces el Presidente tiene la capacidad exclusiva de introducción de iniciativas en materia presupuestal o económica. Varias constituciones otorgan al Presidente más poderes que el Presidente norteamericano en el nombramiento de funcionarios y en la planeación del desarrollo y conducción de la economía.

“Su papel de promotor de desarrollo. Es uno de los rasgos de mayor interés que tiene el ejecutivo latinoamericano. Las constituciones.... confieren al Presidente facultades importantes para intervenir como regulador social en la resolución de problemas educativos, económicos, agrarios, de seguridad social o laborales.”<sup>4</sup>

Con la influencia del modelo estadounidense, América Latina adoptó el gubernamental presidencialista, sin seguir la orientación congresional. “Tanto en la letra de sus Constituciones, con en la práctica, el caudillismo y la falta de espíritu asociativo y democrático que caracteriza al subdesarrollo cívico y económico de esta parte del continente, han determinado una presencia hegemónica del poder presidencial y un papel señaladamente debilitado para las asambleas legislativas y Congresos.”<sup>5</sup>

El presidencialismo en su versión latinoamericana ha configurado sistemas políticos que, a lo largo del tiempo, han perdido parte de sus atributos originales. Los países latinoamericanos han comenzado a buscar estructuras capaces de corregir las deficiencias presentadas por las versiones locales del presidencialismo. Principalmente se tiende a atenuar el presidencialismo, adoptando, ya sea un parlamentarismo, una organización semipresidencial o notas parlamentarias especiales.<sup>6</sup> Sin embargo, cuando se han adoptado fórmulas como los Consejos de Ministros, en la realidad no sirven para la conducción política del Presidente; sino que operan únicamente “...como cuerpos

<sup>4</sup> Colomer Viadel, Antonio. Ob. cit. p. 137.

<sup>5</sup> Quiroga Lavié, Humberto. Estudio introductorio de “Las Constituciones Latinoamericanas”. El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. 2a.edición, Tomo I. ps. 72 y 73.

<sup>6</sup> Sabsay, Daniel Alberto. “El semipresidencialismo: una visión comparada”. Vid. “El presidencialismo puesto a prueba”. Coordinado por varios autores. Madrid, España, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, 1992. p. 204.

asesores y de contralor interno dentro del gobierno (en forma impidente, sobre todo), más que como órgano dirimente de las situaciones de conflicto.”<sup>7</sup>

El presidencialismo latinoamericano es un régimen que responde necesidades contradictorias: “...por una parte, de acordar al jefe del Ejecutivo los medios de gobierno amplios que exige la situación peculiar de países en vías de desarrollo, y, por otra parte, la necesidad de limitar dichos poderes en países que no se resignan a la arbitrariedad y el abuso del poder y desean ser auténticos Estados de derecho democráticos.”<sup>8</sup> Los Presidentes latinoamericanos son órganos colegisladores y poseen poderes extraordinarios o de crisis. Los resguardos del presidencialismo latinoamericano son la duración limitada y fija del mandato presidencial, la regla de la no reelección inmediata del Presidente y la acusación constitucional contra el mismo.

En los sistemas presidenciales es fundamental reforzar el concepto de poder limitado del Presidente y el papel activo del Legislativo, a fin de evitar la tentación de caer en el ejercicio de facultades que a primera vista pudieran parecer adecuadas para enfrentar situaciones difíciles, pero que a la larga debilitan el ejercicio de la democracia.

## **2.1. Argentina.**

### **Constitución de la Nación Argentina.**<sup>9</sup>

La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal (artículo 1o).

En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de la Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspendidas en ese lugar las garantías constitucionales. Durante esta suspensión el Presidente de la República no podrá condenar por sí ni aplicar penas, su poder se limitará respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino (artículo 23).

<sup>7</sup> Quiroga Lavié, Humberto. Ob. cit. p. 76.

<sup>8</sup> Noriega Alcalá, Humberto. “Los regímenes presidencialistas de América Latina”. Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. “IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional”. Ob. cit. p. 458.

<sup>9</sup> Del 22 de agosto de 1994.

El gobierno federal está obligado afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, por medio de tratados (artículo 27). El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles nombraciones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o apersona alguna (artículo 29). La Constitución, las leyes de la Nación dictadas por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario (artículo 31).

El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El Congreso o el Presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante (artículo 40).

El Senado juzga en juicio público al Presidente de la Nación acusado por la Cámara de Diputados. Mediante el fallo se le destituye y se le puede declarar incapaz para ocupar empleo de honor, confianza o sueldo de la Nación. La parte condenada queda sujeta a los tribunales ordinarios (artículo 59). Corresponde al Senado autorizar al Presidente de la Nación para que declara en estado de sitio uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior (artículo 61).

Cabe señalar que se eleva a rango constitucional determinados tratados y convenciones internacionales, especialmente los referidos a derechos humanos. Además se hace referencia específica a tratados de integración (artículo 75).

Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca (artículo 76). El Poder Ejecutivo puede presentar proyectos de leyes, salvo las excepciones que establece la Constitución (artículo 77).

El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo (artículo 85).

El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por ciudadano con el título de "Presidente de la Nación Argentina" (artículo 87). En caso de enfermedad, ausencia, muerte, renuncia o destitución del Presidente, el cargo será ejercido por el Vicepresidente. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del Presidente y del Vicepresidente, el Congreso determinará que

funcionario público desempeñará el cargo, hasta que haya cesado la inhabilidad o sea electo un nuevo Presidente (artículo 88).

Para ser elegido Presidente o Vicepresidente se requiere haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero, tener 30 años de edad y disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de entrada equivalente (artículo 89).

El Presidente y Vicepresidente duran en sus funciones 4 años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período (artículo 90). El Presidente cesa en el poder el día en que expira su período (artículo 91).

El Presidente y Vicepresidente disfrutarán de un sueldo pagado por el Tesoro de la Nación, que no podrá ser alterado en el período de sus nombramientos. Durante el mismo período no podrán ejercer otro empleo ni recibir emolumento (artículo 92).

El Presidente y Vicepresidente serán elegidos directamente por el pueblo en doble vuelta (artículo 94). La elección se efectuará dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato en ejercicio (artículo 95). La segunda vuelta electora se realizará entre las dos fórmulas de candidatos más votadas (artículo 96). La fórmula que hubiere obtenido más de 45 por ciento de votos será declarada ganadora (artículo 97).

Son atribuciones del Presidente: jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país; expide las instrucciones y reglamentos para ejecución de las leyes, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias, y participa en la formación de las leyes, las promulga y hace publicar. El Presidente no puede emitir disposiciones de carácter legislativo, pero puede dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, con acuerdo de sus ministros que deben refrendar junto con el jefe de gabinete de ministros, en circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios y cuando no se trate de materia penal, tributaria, electoral o de partidos políticos. El jefe de gabinete de ministros deberá someter la medida personalmente y dentro de 10 días a consideración de la Comisión Bicameral Permanente (artículo 99).

El Presidente también nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado; nombra los demás jueces de los tribunales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con

acuerdo del Senado; indultar o conmutar penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal; conceder jubilaciones, retiros, licencias y pensiones; nombrar y remover a embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no establecido en la Constitución (artículo 99).

Anualmente el Presidente hace la apertura de sesiones del Congreso, dando cuenta del estado de la Nación, de reformas y recomendaciones; prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias; supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión; concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules (artículo 99).

El Presidente es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas; provee los empleos militares de la Nación; dispone de las fuerzas armadas; declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso; declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado (en caso de conmoción interna, solo tiene la facultad cuando el Congreso está en receso); puede pedir informes al jefe de gabinete de ministros y jefes de todos los ramos y departamentos de la administración; puede ausentarse del territorio de la Nación, con permiso del Congreso (en receso, sólo puede hacerlo sin licencia por razones justificadas de servicio público); puede llenar las vacantes de empleos, que requieran acuerdo del Senado, y decretar la intervención federal de una provincia o de Buenos Aires en caso de receso del Congreso (artículo 99).

El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios, tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendan y legalizan los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Al jefe, que tiene responsabilidad política ante el Congreso, le corresponde; ejercer la administración general del país; expedir actos y reglamentos necesarios para ejercer sus facultades y las delegadas por el Presidente; efectuar nombramientos de los empleados de la administración; ejercer las funciones y atribuciones delegadas por el Presidente, y resolver las materias que le indique el Poder Ejecutivo en acuerdo de gabinete o por sí mismo; coordinar, preparar y convocar reuniones de gabinete de ministros; enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y el Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo; hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional; refrendar los decretos reglamentarios

de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del Presidente que promueva la incitativa legislativa; concurrir a la sesiones del Congreso y participar en debates, pero no votar; presentar con los otros ministros una memoria detallada del estado de la Nación, al Congreso al iniciar las sesiones ordinarias; producir informes y explicaciones verbales o escritos que las Cámaras soliciten al Ejecutivo; refrendar decretos que ejercen facultadas delegadas por el Congreso, y refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes (artículo 100).

El jefe de gabinete de ministros debe recurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno y puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras (artículo 101).

Las provincias argentinas pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal (artículo 125).

#### Comentario:

La Constitución argentina establece un sistema presidencial con variables parlamentarias. Cabe resaltar la obligación de afianzar las relaciones comerciales con países extranjeros por medio de tratados y la restricción de facultades delegatorias. La diferencia con México es que se prevé la existencia de un gabinete de ministros con facultades específicas.

## **2.2. Bolivia.**

### Constitución Política del Estado de Bolivia.<sup>10</sup>

Bolivia constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa (artículo 1o).

Las leyes, con algunas excepciones, pueden presentadas a proposición del Vicepresidente de la República, o por mensaje del Poder Ejecutivo, a condición,

---

<sup>10</sup> Promulgada el 2 de febrero de 1967.

de que el proyecto sea sostenido en los debates por el Ministro del respectivo despacho (artículo 71).

El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente con los Ministros de Estado (artículo 85). El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos por sufragio directo (artículo 86), sus períodos serán de 4 años improrrogables. Ninguno de ellos podrá ser reelegido sino pasados 4 años de la terminación de su mandato. El Vicepresidente podrá ser elegido Presidente después de 4 años de fenecido su mandato (artículo 87). Para ser elegido se requiere tener 35 años, ser boliviano de origen, haber cumplido con los deberes militares y no haber sido condenado a pena corporal (artículo 88).

No pueden ser elegidos Presidente ni Vicepresidente: los Ministros de Estado o Presidentes de entidades de función económica o social en las que tenga participación el Estado que no hubieren renunciado el cargo 6 meses antes del día de la elección; los parientes consanguíneos y afines dentro del segundo grado, de quienes se hallaren en ejercicio de la Presidencia o Vicepresidencia durante el último año anterior a la elección, los miembros de las fuerzas armadas en servicio activo, los del clero y los ministros de cualquier culto religioso (artículo 89).

Si ninguno de los candidatos para la Presidencia o Vicepresidencia obtuviese mayoría absoluta de votos, el Congreso tomará a tres de los que hubiesen obtenido el mayor número para uno u otro cargo, y de entre ellos hará la elección (artículo 90). La proclamación se hará mediante ley (artículo 91). En caso de impedimento o ausencia temporal del Presidente, antes o después de su proclamación o si la Presidencia quedará vacante, lo reemplazará el Vicepresidente y, a falta de éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados o el de la Corte Suprema de Justicia. Si aún no hubiesen transcurrido tres años del periodo y hay vacante se procede a una nueva elección (artículo 93). Mientras el Vicepresidente no ejerza el Poder Ejecutivo, desempeñará el cargo de Presidente del Senado (artículo 94). El Presidente no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso (artículo 95).

Son atribuciones del Presidente de la República: ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo decretos y órdenes; negociar y concluir tratados con naciones extranjeras; canjearlos, previa ratificación del Congreso; conducir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares, admitir a los funcionarios extranjeros en general; concurrir a la formación de Códigos y Leyes mediante mensajes especiales; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; administrar rentas nacionales y decretar su inversión; presentar al Poder

Legislativo los presupuestos nacional y departamentales y los planes de desarrollo que sobrepasen los presupuestos ordinarios en materia o en tiempo de gestión; velar por las resoluciones municipales; presentar anualmente al Congreso un mensaje escrito acerca de la administración; presentar a las Cámaras, mediante los Ministros los informes que les soliciten y hacer cumplir las sentencias de los tribunales. (artículo 96)

También le corresponde al Presidente: decretar amnistías por delitos políticos; nombrar al Fiscal General, Contralor General de la República (que depende directamente del Presidente y tiene el control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta) y Superintendente de Bancos, de las ternas propuestas por el Senado y a los Presidentes de las entidades de función económica y social en las cuales tiene intervención el Estado, de las ternas propuestas por la Cámara de Diputados, nombrar a los empleados de la administración y a los Ministros de Estado; conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior de la República; designar al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los Comandantes del Ejército, Fuerza Aérea, Naval y al Director del Comando Superior de Seguridad Pública; conferir durante estado de guerra internacional, grados; crear y habilitar puertos menores; designar a los representantes del Ejecutivo ante las Cortes Electorales, y ejercer la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria. (artículo 96).

El grado de Capitán General de las Fuerzas Armadas es inherente a las funciones de Presidente (artículo 97). El Presidente debe visitar los centros del país, por lo menos una vez durante el período de su mandato, para conocer sus necesidades (artículo 98).

Los Ministros de Estado son responsables de los actos de administración en sus respectivos ramos, juntamente con el Presidente. Su responsabilidad será solidaria por los actos acordados en Consejo de Gabinete (artículo 101). Todos los decretos y disposiciones del Presidente deben ser firmados por el Ministro correspondiente, y sin ese requisito no serán válidos ni obedecidos (artículo 102). Ninguna orden verbal o escrita del Presidente exime de responsabilidad a los Ministros (artículo 106).

En los casos de grave peligro por causa de conmoción interna o guerra internacional el Jefe del Poder Ejecutivo podrá, con dictamen afirmativo del Consejo de Ministros, declarar el estado de sitio en la extensión del territorio que fuere necesaria. Si el Congreso se reúne ordinaria o extraordinariamente en el estado de sitio, la continuación del mismo será objeto de autorización legislativa. Cumplidos 90 días el estado de sitio caducará de hecho, a menos de que se trate

de guerra civil o internacional. El Ejecutivo no podrá prolongar el estado de sitio más allá de 90 días, ni declarar otro dentro del mismo año sino con asentimiento del Congreso (artículo 111). En estado de sitio el Ejecutivo podrá llamar a los efectivos de las Fuerzas Armadas e imponer contribuciones (artículo 112). Se rendirá cuenta al próximo Congreso de los motivos para declarar el estado de sitio y del uso de las facultades y se podrá determinar la responsabilidad del Ejecutivo (artículo 113).

Ni el Congreso, ni asociación alguna o reunión popular pueden conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias ni la suma del Poder Público, ni otorgarle supremacías por las que la vida, el honor y los bienes de los habitantes queden a merced del Gobierno, ni de persona alguna (artículo 115).

La organización económica debe responder a principios de justicia social, el régimen económico propenderá al fortalecimiento del país. El Poder Ejecutivo podrá, con cargo de aprobación legislativa en Congreso, establecer el monopolio fiscal de determinadas exportaciones (artículos 132, 133 y 142). El Presidente, con acuerdo del Consejo de Ministros, podrá decretar pagos no autorizados por la ley de Presupuesto, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o de agotamiento de recursos (artículo 148).

#### Comentario:

Esta Constitución resalta que el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente conjuntamente con los Ministros de Estado y señala fuertes limitaciones para tomar el cargo. Como la Constitución Mexicana señala facultades para negociar tratados, conducir las relaciones exteriores y atribuciones específicas para estados de emergencia. Además señala de forma expresa principios de organización económica.

### **2.3. Brasil.**

#### Constitución de la República Federativa de Brasil.<sup>11</sup>

La República Federativa de Brasil se constituye en Estado democrático de Derecho (artículo 1o). Sus principios fundamentales son constituir una sociedad libre, justa y solidaria; garantizar el desarrollo nacional, reducir las desigualdades y promover el bien de todos (artículo 3o). En sus relaciones internacionales se

---

<sup>11</sup> De 1988.

rige por los principios de independencia nacional; la preeminencia de los derechos humanos, autodeterminación de los pueblos, no intervención, igualdad entre los Estados, defensa de la paz, solución pacífica de los conflictos, repudio del terrorismo y racismo, cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad y concesión de asilo político (artículo 4).

El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República auxiliado por los Ministros de Estado (artículo 76). La elección del Presidente y del Vicepresidente se realizará simultáneamente, será electo Presidente el candidato registrado por un partido político que obtuviese la mayoría absoluta de votos, si ninguno lo obtiene se hará una nueva elección con los dos candidatos más votados, si hay más de un candidato con los mismos votos se calificará al de más edad (artículo 77). El Vicepresidente auxiliará al Presidente en misiones especiales (artículo 79).

En caso de impedimento del Presidente lo substituirá el Vicepresidente, en caso de impedimento de ambos o de vacantes serán llamados sucesivamente al ejercicio de la Presidencia el Presidente de la Cámara de Diputados, el del Senado y el del Supremo Tribunal Federal (artículo 80).

El mandato de Presidente es de 5 años, prohibiéndose la reelección para el período siguiente (artículo 82). El Presidente y el Vicepresidente no podrán ausentarse del país por período superior a 15 días, sin licencia del Congreso Nacional, bajo pena de pérdida del cargo (artículo 83).

Compete privativamente al Presidente de la República: nombrar y separar a los Ministros de Estado, ejercer, con auxilio de los Ministros de Estado, la dirección superior de la administración federal; iniciar el proceso legislativo; sancionar, promulgar y hacer públicas las leyes, así como dictar decretos y reglamentos para su fiel ejecución; vetar proyectos de ley total o parcialmente; mantener relaciones con Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a refrendo del Congreso nacional; decretar el estado de defensa y el estado de sitio, decretar y ejecutar la intervención federal; remitir informe y plan de Gobierno al Congreso nacional; ejercer el mando supremo de las fuerzas armadas; nombrar, después de la aprobación por el Senado Federal, los Ministros del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores, los Gobernadores de Territorios, el Procurador General de la República, el presidente y los directores del Banco Central; nombrar a los Ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión; nombrar magistrados y al Abogado General de la Unión (artículo 84).

También le corresponde al Presidente en forma privativa: nombrar los miembros del Consejo de la República; convocar y presidir el Consejo de la República (órgano de consulta del Presidente) y el Consejo de Defensa Nacional; declarar la guerra, en el caso de agresión extranjera, autorizado por el Congreso Nacional o refrendado por él, y decretar total o parcialmente la movilización nacional; acordar la paz, autorizado o con el refrendo del Congreso Nacional; conceder condecoraciones y distinciones honoríficas; permitir que fuerzas extranjeras transiten por el territorio nacional o permanezcan temporalmente, y enviar al Congreso Nacional el plan plurianual, el proyecto de ley de directrices presupuestarias y las propuestas de presupuesto; rendir anualmente al Congreso Nacional las cuentas del ejercicio anterior (artículo 84).

El Presidente podrá delegar las funciones de disponer sobre la organización y funcionamiento de la administración federal; conceder indultos y conmutar penas, y proveer cargos públicos federales, en los Ministros de Estado, Procurador General de la República o en el Abogado General de la Unión (artículo 84).

Constituyen delitos de responsabilidad los actos del Presidente de la República que atenten contra la constitución y especialmente contra la existencia de la Unión; el libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los poderes constitucionales de las unidades de la Federación; el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales; la seguridad interna del país, la probidad en la administración, la ley presupuestaria y el cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales (artículo 85). Admitida la acusación contra el Presidente por dos tercios de la Cámara de Diputados será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal, en las infracciones penales comunes, o ante el Senado Federal en los casos de responsabilidad. El Presidente quedará suspendido en sus funciones, si transcurridos 180 días no se concluye el juicio cesa la suspensión. Entretanto no se dicte sentencia condenatoria, en las infracciones comunes, el Presidente no estará sujeto a prisión. Durante la vigencia de su mandato no podrá ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones (artículo 86).

El orden económico, fundado en la valoración del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene por fin asegurar a todos una existencia digna observando los principios de soberanía nacional, propiedad privada, función social de la propiedad, libre concurrencia, defensa del consumidor y del ambiente, reducción de las desigualdades regionales y sociales, busca del pleno empleo y tratamiento favorable a las empresas brasileñas de capital nacional (artículo 170).

Comentario:

Esta Constitución maneja las figuras de Presidente y Vicepresidente. Como la de México señala: principios que rigen las relaciones internacionales, facultades en materia internacional para el Presidente; la figura del referendo; principios de orden económico y delitos de responsabilidad.

## **2.4. Colombia.**

### Constitución Política de Colombia.<sup>12</sup>

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (artículo 1o). Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. La política exterior se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe (artículo 9).

El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria (artículo 104).

El Presidente es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente, los ministros de despacho y los directores de departamentos administrativos. Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe de Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna miembros no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el director de Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho se hacen responsables (artículo 115).

El Presidente podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley (artículo 163).

Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente o quien haga sus veces, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos (artículo 174). El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio

---

<sup>12</sup> Vigente a partir de 1991.

de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución de empleo, privación temporal o pérdida absoluta de derechos políticos, pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno (artículo 175).

El Presidente simboliza la unidad nacional (artículo 188) y le corresponde: nombrar y separar libremente a los Ministros de Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos; dirigir las relaciones internacionales; nombrar a los agentes diplomáticos y consulares; recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso; dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante supremo de las Fuerzas Armadas; conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente; proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso; permitir, en receso el Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras en territorio nacional; instalar y clausurar las sesiones del Congreso en cada legislatura (artículo 189).

Al Presidente también le corresponde: sancionar las leyes; promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento; ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes; presentar un informe al Congreso, al iniciar cada legislatura, sobre los actos de la Administración, ejecución de planes y programas de desarrollo económico y social y proyectos que el Gobierno se proponga presentar; nombrar a los Presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones; crear, fusionar o suprimir, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos; suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales; modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales; y distribuir los negocios según su naturaleza entre ellos; conceder permiso a los empleados públicos nacionales, para aceptar, con carácter temporal, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros; conferir grados a los

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

miembros de la fuerza pública; velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión (artículo 189).

Asimismo tiene facultades para: ejercer la inspección y vigilancia en la prestación de los servicios públicos; celebrar contratos que le correspondan; ejercer, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y las relacionadas con recursos captados del público, sociedades mercantiles y entidades cooperativas; organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y disposiciones aduanales; regular el comercio exterior, y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera relacionada con recursos provenientes de ahorro de terceros; ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común; conceder patente de privilegio temporal a los autores de inversiones o perfeccionamientos útiles, y expedir cartas de naturalización (artículo 189).

El Presidente será elegido por un período de 4 años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos. Si ningún candidato obtiene la mayoría habrá una nueva votación entre los candidatos con más altas votaciones y será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos. En caso de muerte o incapacidad física o permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación y así sucesivamente. Si la falta se produce con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, ésta se aplazará (artículo 190).

Para ser Presidente se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de 30 años (artículo 191). Corresponde al Senado conocer licencia al Presidente para separarse temporalmente del cargo. Por motivo de enfermedad, el Presidente puede dejar de ejercer el cargo, por el tiempo necesario, mediante aviso al Senado, o en su receso, a la Corte Suprema de Justicia (artículo 193). Son faltas absolutas del Presidente, su muerte, renuncia aceptada, destitución decretada por sentencia, incapacidad física permanente y el abandono del cargo, declarados los dos últimos por el Senado. Son faltas temporales la licencia y la enfermedad, así como la suspensión en el ejercicio del cargo decretada por el Senado, previa admisión pública de la acusación (artículo 194).

El Presidente de la República o quien haga sus veces no podrá trasladarse a territorio extranjero, sin previo aviso al Senado o en receso, a la Corte Suprema de Justicia, si lo hace se entenderá abandono del cargo. El Presidente o quien

haya ocupado la Presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo del Senado. Cuando el Presidente se traslade a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el Ministro a quien corresponda según el orden, ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue (el Ministro delegatorio debe ser del mismo partido o movimiento político del Presidente) (artículo 196).

No podrá ser elegido Presidente el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no se aplica al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de 3 meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. Tampoco podrá ser elegido Presidente quien hubiera sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de libertad, excepto por delitos políticos o culposos, los que hayan perdido la investidura de congresista, o quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido el cargo de: magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de la Corte Constitucional, Consejero de Estado o miembro del Consejo Nacional Electoral, o del Consejo Superior de la Judicatura, Ministros del Despacho, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación; Registrador Nacional del Estado Civil, Director de Departamento Administrativo, Gobernador de Departamento o Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá (artículo 197).

El Presidente o quien haga sus veces, será responsable de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes (artículo 198). El Presidente, durante el período para el que sea elegido, o quien se halle encargado de la Presidencia, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa (artículo 199).

Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: concurrir a la formación de leyes, presentando proyectos por medio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos; convocarlo a sesiones extraordinarias; presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas; enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos; rendir a las cámaras los informes que les soliciten sobre negocios que no demanden reserva, y prestar eficaz apoyo a las cámaras cuando ellas lo soliciten, poniendo a su disposición la fuerza pública (artículo 200).

Corresponde al Gobierno, en relación con la Rama Judicial: prestar a los funcionarios judiciales los auxilios necesarios; conceder indultos por delitos políticos e informar al Congreso sobre el ejercicio de esta facultad (artículo 201).

El Vicepresidente será elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el Presidente (artículo 202), tendrá el mismo período y lo reemplazará en sus faltas temporales o absolutas. En caso de falta absoluta asumirá el cargo hasta el final del período. El Presidente le podrá confiar misiones o encargos especiales y designarlo en cualquier cargo de la rama ejecutiva, pero no podrá sumir funciones de Ministro Delegatario (artículo 202). A falta de Vicepresidente cuando estuviera ejerciendo la Presidencia, ésta será asumida por un Ministro en el orden que establezca la ley (que deberá ser del mismo partido o movimiento), hasta que el Congreso elija Vicepresidente (artículo 203). El Vicepresidente no podrá ser elegido Presidente, ni Vicepresidente para el período inmediatamente siguiente (artículo 204). Si falta el Vicepresidente en forma absoluta (por muerte renuncia aceptada o incapacidad física permanente reconocida por el Congreso) el Congreso elige quien lo reemplaza (artículo 205).

La ley señalará las funciones que el Presidente podrá delegar (artículo 211). El Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior, con la que el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad. La declaración de referencia sólo procederá una vez que el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión. Se debe informar al Congreso. Los decretos legislativos del Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, durante un tiempo determinado (artículo 212).

En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Comoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de 90 días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado. Con la declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de perturbación e impedir la extensión de sus efectos (artículos 213).

En los estados de excepción los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente y de todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que

tengan relación directa y específica con la situación; no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales; no interrumpirán el funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; el Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o conmoción interior, así como por cualquier abuso y el Gobierno enviará a la Corte Constitucional los decretos legislativos dictados en uso de las facultades anteriores para que decidan sobre su constitucionalidad (estos dos últimos supuestos se aplican también al Estado de Emergencia) (artículo 214).

Cuando sobrevengan hechos distintos a los estados de excepción, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por períodos hasta de 30 días en cada caso, que no podrán exceder sumados de 90 y que especificarán el término durante el cual se va a hacer uso de las facultades extraordinarias. La declaración debe ser motivada y el Presidente con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley, referidos a las materias relacionadas con el estado de emergencia, asimismo se podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes, en forma transitoria. El Congreso podrá derogar, modificar o adicionar los decretos emitidos (artículo 215).

La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades (artículo 333). La dirección general de la economía estará a cargo del Estado (artículo 334). Habrá un plan nacional de desarrollo y un plan de inversiones (artículo 33), así como un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales (artículo 340).

El Presidente ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco de la República (banca central), que goza de autonomía administrativa, patrimonial y técnica, encargado, entre otras cosas, de regular la moneda, administrar las reservas y servir como agente fiscal del gobierno (artículo 371).

#### Comentario:

Esta Constitución maneja las figuras de Presidente y Vicepresidente. Como la de México señala: principios internacionales, facultades en materia internacional y económica (comercio, deuda y actividades financieras) para el Presidente; la figura del refrendo; facultades en situaciones de emergencia y

delitos de responsabilidad. Cabe resaltar que se prevén varias figuras para dar mayor participación popular en las decisiones de gobierno.

## **2.5. Costa Rica.**

### **Constitución Política de la República de Costa Rica.**

Costa Rica es una República democrática, libre e independiente (artículo 1o). Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán autoridad superior a las leyes (artículo 7). Los estados extranjeros sólo podrán adquirir en el territorio de la República, sobre bases de reciprocidad, los inmuebles necesarios para sede de sus representaciones diplomáticas, sin perjuicio de lo que establezcan los convenios internacionales (artículo 8).

El Poder Ejecutivo lo ejercen el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores (artículo 130). Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere: ser costarricense por nacimiento y ciudadano en el ejercicio, del estado seglar y mayor de 30 años (artículo 131). No podrán ser elegidos el Presidente que hubiera ejercido en cualquier lapso, el Vicepresidente que hubiera conservado esa calidad en los 12 meses anteriores a la elección; el que por consanguinidad o afinidad ascendiente, descendiente, o hermano de quien ocupe la presidencia al efectuarse la elección o del que la hubiera desempeñado en cualquier lapso dentro de los 6 meses anteriores; el que haya sido Ministro de Gobierno durante los 12 meses anteriores a la elección; los magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados propietarios y suplentes del Tribunal Supremo de Elecciones, el Director del Registro Civil, los directores o gerentes de las instituciones autónomas, el Contralor y Subcontralor Generales de la República (artículo 132).

El período presidencial será de 4 años. Los actos de los funcionarios públicos y de los particulares que violen el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia, o el de la libre sucesión presidencial, implicarán traición a la República, la responsabilidad derivada de tales actos será imprescriptible (artículo 134).

Habrá dos Vicepresidentes de la República, quienes reemplazarán en su ausencia absoluta al Presidente, por el orden de su nominación. En sus ausencias temporales, el Presidente podrá llamar a cualquiera de los Vicepresidentes para que lo sustituya. Cuando los Vicepresidentes no puedan

llenar las faltas ocupará el cargo el Presidente de la Asamblea Legislativa (artículo 135).

El Presidente y los Vicepresidentes serán elegidos simultáneamente y por una mayoría de votos que exceda del 40% del número total de sufragios válidamente emitidos. No pueden renunciar la candidatura los ciudadanos incluidos en una nómina ya inscrita conforme la ley (artículo 138).

Le corresponde al Presidente de la República: nombrar y remover libremente a los Miembros de Gobierno; representar a la Nación en los actos de carácter oficial; ejercer el mando supremo de la fuerza pública; presentar a la Asamblea Legislativa un mensaje escrito sobre asuntos de la Administración y el estado político de la República, junto con proposición de medidas, y obtener permiso de la Asamblea Legislativa cuando necesite salir del territorio de Costa Rica, excepto para dirigirse a cualquiera de los países de América Central o a Panamá y por plazos no mayores de 10 días. Esta disposición es obligatoria mientras ejerza su cargo y hasta un año después de haber cesado en él (artículo 139).

Conjuntamente al Presidente de la República y al respectivo Ministro de Gobierno, le corresponde: nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios de confianza; nombrar y remover a los restantes servidores de su dependencia, sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento, en los recesos de la Asamblea legislativa, decretar la suspensión de algunos derechos y garantías; ejercer iniciativa en la formación de leyes y el derecho de veto; mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar providencias para el resguardo de las libertades públicas; disponer la recaudación e inversión de rentas nacionales; vigilar el buen funcionamiento de servicios y dependencias administrativas; ejecutar y hacer cumplir todo cuanto resuelvan o dispongan en asuntos de su competencia los Tribunales de Justicia y los organismos electorales; celebrará convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando se exija aprobación; rendir informes a la Asamblea Legislativa; dirigir las relaciones internacionales de la República; recibir a los jefes de Estado, así como a los representantes diplomáticos y admitir a los Cónsules de otras naciones; convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones; enviar a la misma el presupuesto nacional; disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país y suscribir contratos administrativos (artículo 140).

Para el despacho de los negocios que corresponden al Poder Ejecutivo habrá los Ministros de Gobierno que determine la ley (artículo 141). Los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Poder Ejecutivo, requieren para su validez

las firmas del Presidente de la República y del Ministro del ramo y, además, en los casos que esta Constitución establece, la aprobación del Consejo de Gobierno, que es formado por el Presidente y los Ministros, para ejercer las funciones de solicitar de la Asamblea Legislativa la declaratoria del estado de defensa nacional y la autorización para decretar el reclutamiento militar, organizar el ejército y negociar la paz; ejercer el derecho de gracia; nombrar y remover a los representantes diplomáticos; nombrar a los directores de las instituciones autónomas, y resolver los demás negocios que le someta el Presidente (artículos 146 y 147).

El Presidente de la República será responsable del uso que hiciere de sus atribuciones exclusivas. Cada Ministro de Gobierno será conjuntamente responsable con el Presidente, respecto del ejercicio de las atribuciones que la Constitución otorga a ambos. La responsabilidad por los actos del Consejo de Gobierno alcanzará a todos los que hayan concurrido con su voto a dictar el acuerdo respectivo (artículo 148).

El Presidente y el Ministro de Gobierno serán conjuntamente responsables cuando comprometan en cualquier forma la libertad, la independencia política o la integridad territorial de la República; impidan o estorben directa o indirectamente las elecciones populares, o atenten contra los principios de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia o de la libre sucesión presidencial, o contra la libertad, orden o pureza del sufragio; cuando impidan o estorben las funciones propias de la Asamblea Legislativa, o coarten su libertad e independencia; se nieguen a ubicar o ejecutar las leyes y demás actos legislativos; impidan o estorben las funciones propias del Poder Judicial, o coarten a los Tribunales la libertad con que deben juzgar u obstaculicen las funciones de los organismos electorales o municipalidades, y en los demás casos en que por acción u omisión el Poder Ejecutivo viole alguna ley expresa (artículo 149).

La responsabilidad del que ejerce la Presidencia de la República y de los Ministros de Gobierno por hechos que no impliquen delito, sólo podrá reclamarse mientras se encuentren en el ejercicio de sus cargos y hasta un año después de haber cesado en sus funciones (artículo 150). El Presidente, los Vicepresidentes de la República o quien ejerza la Presidencia, no podrán ser perseguidos, ni juzgados sino después de que, en virtud de acusación interpuesta, haya declarado la Asamblea Legislativa que hay causa penal (artículo 151).

#### Comentario:

Esta Constitución maneja las figuras de Presidente y dos Vicepresidentes; señala la autoridad superior de los tratados sobre las leyes; estructura un sistema

en el que hay atribuciones asignadas al Presidente y otras que se ejercen con el ministros respectivo, con responsabilidad conjunta. Como la Constitución Mexicana prevé la figura del refrendo y facultades para el Presidente en materia internacional.

## **2.6. Cuba.**

### **Constitución de Cuba.**<sup>13</sup>

Cuba es un Estado socialista de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana (artículo 1o). Cuba hace suyos los principios antimperialistas e internacionalistas, ratifica su aspiración de paz, autodeterminación de los pueblos, igualdad de derechos, integridad territorial, independencia de los Estados, cooperación internacional y arreglo pacífico de controversias, reafirma su voluntad de integración y colaboración con los países de América Latina y el Caribe, propugna la unidad de los países del Tercer Mundo y repudia la intervención en cualquier forma (artículo 12).

Cuba se rige por el sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre (artículo 14). Se establece la propiedad estatal socialista de todo el pueblo (artículo 15) El Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional conforme a un plan que garantice el desarrollo programado del país (artículo 16). El Estado dirige y controla el comercio exterior y reconoce la propiedad de los agricultores pequeños y de las empresas mixtas, sociedades y asociaciones económicas constituidas conforme a la ley (artículos 17, 18 y 23). Se garantiza la propiedad personal sobre ingresos y ahorros procedentes de trabajo propio y sobre vivienda (artículo 21).

En caso o ante la inminencia de desastres naturales o catástrofes u otras circunstancias que por su naturaleza, proporción o entidad afecten el orden interior, la seguridad del país o la estabilidad del Estado, el Presidente del Consejo de Estado puede declarar el estado de emergencia en todo el territorio nacional o en una parte de él, y durante su vigencia disponer la movilización del pueblo (artículo 67).

---

<sup>13</sup> Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba el 1o. de agosto de 1992.

La Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo del poder del estado, es el único órgano con potestad constituyente y legislativa, de entre sus diputados se elige al Consejo de Estado, integrado por un Presidente , un Primer Vicepresidente, cinco Vicepresidentes, un Secretario y 23 miembros más. El Presidente del Consejo de Estado es jefe de Estado y jefe de Gobierno. El Consejo de Estado es responsable ante la Asamblea y le rinde cuenta de sus actividades (artículo 69, 70 y 74).

Las atribuciones del Presidente del Consejo de Estado y Jefe de Gobierno son: representar al Estado y al Gobierno y dirigir su política general; organizar y dirigir las actividades y convocar y presidir las sesiones del Consejo de Estado y las del Consejo de Ministros; controlar y atender el desenvolvimiento de las actividades de los ministerios y organismos centrales de la Administración, así como asumir su dirección; proponer a la Asamblea, los miembros del Consejo de Ministros y aceptar la renuncia de éstos o proponer su sustitución; recibir las cartas credenciales de los jefes de misiones extranjeras; desempeñar la Jefatura Suprema de todas las instituciones armadas y determinar su organización general; presidir el Consejo de Defensa Nacional; declara el estado de emergencia, dando cuenta a la Asamblea o al Consejo de Estado, y firmar decretos leyes y otros acuerdos del Consejo de Estado y las disposiciones legales adoptadas por el Consejo de Ministros o su Comité Ejecutivo y ordenar su publicación en la Gaceta Oficial de la República (artículo 93).

En caso de ausencia, enfermedad o muerte del Presidente del Consejo de Estado lo sustituye en sus funciones el Primer Vicepresidente (artículo 94).

El Consejo de Ministros es el máximo órgano ejecutivo y administrativo y constituye el Gobierno de la República (artículo 95). Está integrado por el Jefe de Estado y de Gobierno, que es su Presidente, el Primer Vicepresidente, los Vicepresidentes, los Ministros, el Secretario y los demás miembros que determine la ley (artículo 96). Los tres primeros y otros miembros del Consejo de Ministros que determine el Presidente, integran el Comité Ejecutivo, que puede decidir sobre las cuestiones atribuidas al Consejo de Ministros, durante los períodos que median entre una y otra de sus reuniones (artículo 97). Al Consejo de Ministros le corresponde, entre otros, la iniciativa de leyes (artículo 88).

Son atribuciones del Consejo de Ministros: organizar y dirigir la ejecución de las actividades políticas, económicas, culturales, científicas, sociales y de defensa acordadas por la Asamblea; proponer los proyectos de planes generales de desarrollo económico social del Estado y, una vez aprobados por la Asamblea, organizar, dirigir y controlar su ejecución; dirigir la política exterior de la República y las relaciones con otros gobiernos; aprobar tratados internacionales y

someterlos a la ratificación del Consejo de Estado; dirigir y controlar el comercio exterior; elaborar el proyecto de presupuesto del Estado y velar por su ejecución; adoptar medidas para fortalecer el sistema monetario y crediticio; elaborar proyectos legislativos y someterlos a aprobación; proveer a la defensa nacional, al mantenimiento del orden y la seguridad interiores, a la protección de los derechos ciudadanos, así como a la salvaguarda de vida y bienes en caso de desastres naturales; dirigir la administración del Estado; ejecutar las leyes y acuerdos de la Asamblea, así como los decretos leyes y disposiciones del Consejo de Estado y, en caso necesario, dictar los reglamentos correspondientes; dictar decretos y disposiciones sobre la base y en cumplimiento de las leyes vigentes y controlar su ejecución; crear comisiones y designar y remover funcionarios (artículo 98).

#### Comentario:

Cabe señalar que esta Constitución establece el Estado socialista; señala principios internacionales (cooperación e integración y derechos humanos); estatuye el sistema de economía socialista y prevé la existencia de un Presidente del Consejo de Ministros y de cinco Vicepresidentes. El Consejo de Ministros es el máximo órgano ejecutivo y administrativo, con atribuciones para dirigir la economía, la política exterior y aprobar tratados.

## **2.7. Chile.**

### Constitución Política de la República de Chile.

El Estado de Chile es unitario. Chile es una república democrática (artículos 3 y 4). Entre los derechos que se aseguran a toda persona está la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica (artículo 19).

El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado. su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes. El Presidente, a lo menos una vez al año, dará cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación (artículo 24).

Para ser elegido Presidente se requiere haber nacido en el territorio de Chile, tener cumplidos 40 años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. El Presidente durará en funciones por

8 años y no podrá ser reelegido para el período siguiente. Para ausentarse del territorio debe comunicar su decisión con la debida anticipación al Senado junto con los motivos que la justifiquen (artículo 25).

El Presidente será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, noventa días antes de finalizar el cargo de quien esté en funciones. Se procede a una nueva elección cuando hay más de 2 candidatos y ninguno obtiene más de la mitad de los sufragios (artículo 26). El Tribunal Calificador de Elecciones comunicará de inmediato al Presidente del Senado la proclamación de Presidente electo que haya efectuado (artículo 27).

Si el Presidente electo se encuentra impedido para tomar el cargo, lo asumirá con título de Vicepresidente, el Presidente del Senado, en caso de falta el de la Corte Suprema o el de la Cámara de Diputados. Si el impedimento fuera absoluto o debiere durar indefinidamente, el Vicepresidente después del acuerdo del Senado, expedirá las órdenes para una nueva elección (artículo 28). Si por impedimento temporal, sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro motivo grave, el Presidente no puede ejercer el cargo, lo subrogará, con el título de Vicepresidente, el Ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal, a falta de éste al ministro que siga en el orden o los que pueden sustituir en caso de impedimento de Presidente electo. En caso de vacancia del cargo de Presidente, el sucesor será designado por el Senado (artículo 29).

El Presidente cesará en su cargo el mismo día en que complete su período (artículo 30). El Presidente designado por el Senado o, en su caso, el Vicepresidente tendrá todas las atribuciones constitucionales presidenciales, pero no podrá disolver la Cámara de Diputados (artículo 31).

Son atribuciones especiales del Presidente: concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas; convocar al Congreso a legislatura extraordinaria y clausurarla; dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley sobre las materias que señala la Constitución; convocar a plebiscito; disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su período presidencial, sin que pueda ejercer esta atribución en el último año del funcionamiento de ella, designar a los integrantes del Senado; declarar los estados de excepción constitucional; ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de leyes; nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes, gobernadores y a los alcaldes de su designación; designar a los embajadores y

ministros diplomáticos y a los representantes ante organismos internacionales (que son cargos de confianza); nombrar al Contralor General de la República (que encabeza un organismo autónomo, encargado de ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración, así como fiscalizar el ingreso y la inversión) con acuerdo del Senado (artículo 32).

Otras atribuciones especiales son: nombrar y remover a los funcionarios de exclusiva confianza y proveer los demás empleos civiles en conformidad con la ley; conceder jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia; nombrar a los magistrados de los tribunales superiores de justicia y a los jueces letrados, a proposición de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, y al miembro del Tribunal Constitucional que le corresponde designar; velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial y requerir, con tal objeto, a la Corte Suprema para que, si procede, declare su mal comportamiento, o al ministerio público, para que reclame medidas disciplinarias del tribunal competente, o para que, si hubiere mérito bastante, entable acusación y otorgar indultos particulares (procede en tanto no exista sentencia ejecutoriada) (artículo 32).

También le corresponde al Presidente: conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso (las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretos sin el Presidente así lo exigiere); designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros; disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuir las de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional; asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas; declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional, y cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión. El Presidente con la firma de todos los Ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por ley con un límite determinado, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país (artículo 32).

Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente en el gobierno y administración del Estado (artículo 33). Los

reglamentos y decretos del Presidente deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito (artículo 35). Los Ministros serán responsables individualmente de los actos de los actos que firmaren y solidariamente de los que suscribieren o acordaren con otros Ministros (artículo 36).

En situación de guerra externa, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea. En caso de guerra interna o conmoción interior, podrá, con acuerdo del Congreso, en los mismos supuestos, declarar estado de sitio. Si el Congreso no se pronuncia en 10 días, se entenderá que aprueba la proposición. El Presidente previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional podrá aplicar estado de sitio inmediato mientras el Congreso se pronuncia. El estado de sitio no podrá durar más de 90 días, pero puede ser sujeto de prórroga. En caso de calamidad pública, el Presidente, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar la zona afectada o cualquiera otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad, en estado de catástrofe. El Presidente podrá decretar simultáneamente dos o más estados de excepción si concurren las causales que permiten su declaración (artículo 40).

Por declaración de estado de asamblea el Presidente queda facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión y la libertad de trabajo. Podrá restringir el ejercicio del derecho de asociación y sindicación, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad. Por la declaración del estado de sitio el Presidente podrá trasladar personas de un punto a otro del territorio nacional, arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes, y expulsarlas del territorio nacional. Podrá restringir la libertad de locomoción y prohibir a determinadas personas la entrada y salida del territorio. Podrá suspender o restringir el derecho de reunión y la libertad de información y de opinión, restringir el ejercicio de los derechos de asociación y de sindicación e imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones (artículo 41).

Por declaración de estado de emergencia se podrán adoptar todas las medidas propias del estado de sitio, con excepción del arresto de las personas, de su traslado de un punto a otro del territorio, de la expulsión del país y de la restricción del ejercicio de los derechos de asociación y de sindicación. La libertad de información y opinión sólo podrán restringirse. Para la declaración de estado de catástrofe el Presidente podrá restringir la circulación de personas y el transporte de mercaderías, y las libertades de trabajo, de información y de

opinión, y de reunión. Podrá disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones en el ejercicio del derecho de propiedad, y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que estime necesarias. Declarado el estado de emergencia o de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo el mando del jefe de la Defensa Nacional. El Presidente debe informar al Congreso las medias tomadas en virtud de los estados de emergencia y de catástrofe. En ningún caso las medidas de restricción y privación de la libertad podrán adoptarse en contra de los parlamentarios, de los jueces, de los miembros del Tribunal Constitucional, del Contralor General de la República y de los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones. Las requisiciones que se practiquen darán lugar a indemnizaciones (artículo 41).

Los ex Presidente de la República integrarán el Senado, por derecho propio y con carácter vitalicio, sin perjuicio de que les sean aplicables las incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación (artículo 45).

La Cámara de Diputados debe declarar si ha o no lugar a las acusaciones que no menos de 10 ni más de 20 miembros formulen en contra del Presidente, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los 6 meses siguientes a la expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República, sin acuerdo de la Cámara, para declarar que ha lugar a la acusación en contra del Presidente se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio (artículo 48). El Senado conoce de las acusaciones y resuelve como jurado, limitándose a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa (artículo 49).

El Senado otorga su acuerdo para que el Presidente pueda ausentarse del país por más de 30 días o en los últimos 90 días de su período; declara la inhabilidad del Presidente o del Presidente electo cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio; debe prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente, cuando así se requiera, si no lo hace se considera otorgado el consentimiento (artículo 49).

Corresponderá al Presidente la iniciativa exclusiva de proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias de enajenación, arrendamiento o concesión de bienes del Estado o municipalidades, y las relativas a las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas

extranjeras en el territorio de la República y la salida de tropas nacionales. También le corresponde la incitativa exclusiva para: imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión; crear nuevos servicios públicos o empleos rentados; contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o responsabilidad financiera del Estado; fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, rentas y cualquier otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro, asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado; establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar y establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella (artículo 62).

El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente al Congreso con 3 meses de anticipación y si el Congreso no decide en 60 días, se tiene por aceptado. El Congreso no puede aumentar, ni disminuir la estimación de los ingresos, sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente (artículo 64).

El Presidente podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro de 30 días (artículo 71).

El Banco Central es un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, sólo podrá efectuar operaciones con instituciones financieras, públicas o privadas, pero no podrá otorgar a ellas garantía, ni adquirir documentos emitidos por el Estado. Ningún gasto público o préstamos podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central (artículos 97 y 98).

Los proyectos de reforma constitucional pueden ser iniciados por el Presidente o por cualquiera de los miembros del Congreso. Cuando el Presidente no esté de acuerdo en la insistencia de las Cámaras para promulgar una ley, puede acudir al plebiscito. No procede plebiscito en las reformas constitucionales que tengan por objeto disminuir las facultades del Presidente, y requieren de la concurrencia de voluntades del Presidente y de los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara (artículo 116 a 118).

Comentario:

El régimen transitorio de la Constitución, fue diseñado para el período final del Presidente Augusto Pinochet, por lo que amplía aún más las facultades del Presidente, otorga atribuciones exclusivas a la Junta de Gobierno, integrada por militares y hace muchas excepciones a los preceptos constitucionales. Inclusive señala que los ex-presidentes forman parte del Senado y prevé prerrogativas de control del Ejecutivo.

## **2.8. Ecuador.**

### **Constitución Política de la República de Ecuador.**

El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, presidencial electivo, representativo, responsable y alternativo (artículo 1o).

Es función primordial del Estado fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes (artículo 2). Se proclama la paz y cooperación como sistema de convivencia internacional y la igualdad jurídica de los estados; se condena el uso o la amenaza de la fuerza como medio de solución de los conflictos y repudia el despojo bélico como fuente de Derecho. Propugna la solución de las controversias internacionales por métodos jurídicos y pacíficos y declara que el Derecho Internacional es norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas. Propugna también la comunidad internacional, así como la estabilidad y el fortalecimiento de sus organismos y dentro de ello, la integración iberoamericana, como sistema eficaz para alcanzar el desarrollo de la comunidad de pueblos unidos por vínculos de solidaridad, nacidos de la identidad de origen y cultura. El Estado podrá formar, con uno o más estados, asociaciones para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios (artículo 3o).

La organización y funcionamiento de la economía deberá responder a los principios de eficiencia y justicia social. El desarrollo en el sistema de economía de mercado propenderá al incremento de la producción y tenderá a conseguir un proceso de mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos. Se prohíbe cualquier forma de abuso del poder económico (artículo 45). Se establece que la economía funciona a través de cuatro sectores básicos: el sector público, compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado y que tiene áreas de explotación económica reservadas en razón a la influencia económica o política de las mismas (este sector puede, por fines de orden social, nacionalizar o expropiar los bienes derechos y actividades que pertenezcan a los otros sectores); el sector de la economía mixta, integrado por las empresas de

propiedad de particulares en asociaciones con entidades del sector público; el sector comunitario o de autogestión, integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, y el sector privado, integrado por empresas propiedad de una o varias personas y por empresas que no estén comprendidas en los otros sectores de la economía (artículo 46 y 47).

El Presidente y el Vicepresidente de la República sólo podrán ser enjuiciados por traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional (artículo 59).

La función ejecutiva es ejercida por el Presidente de la República, quien representa al Estado. Durará un período de 4 años y no podrá ser reelegido (artículo 73). Para ser Presidente se requiere ser ecuatoriano por nacimiento; estar en goce de los derechos de ciudadanía; tener 35 años de edad, por lo menos, al momento de la elección, estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente; y, elegido por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta (artículo 74). El Presidente cesa definitivamente en sus funciones y deja vacante el cargo; por terminación, por muerte, por renuncia aceptada por el Congreso Nacional; por incapacidad física o mental o destitución o abandono del cargo declarados por el Congreso Nacional (artículo 75).

En caso de falta temporal (por enfermedad o licencia) o definitiva del Presidente, le sustituyen: el vicepresidente de la República, el Presidente del Congreso Nacional o el Presidente de la Suprema Corte de Justicia (artículo 76). El Presidente durante el desempeño de sus funciones, no podrá ausentarse el país, sin autorización del Congreso Nacional, o en receso de éste, del Tribunal de Garantías Constitucionales. No podrá ausentarse de la capital por más de 30 días consecutivos. Cualquier actitud contraria se considera como abandono del cargo. Tampoco podrá ausentarse del país durante el año inmediatamente posterior a la cesación de sus funciones, sin previa autorización del Congreso Nacional o del Tribunal de Garantías Constitucionales, en su caso (artículo 77).

Son atribuciones del Presidente: cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, decretos y convenciones internacionales; sancionar, promulgar, ejecutar u objetar las leyes que expida el Congreso Nacional o el Plenario de las Comisiones Legislativas; dictar reglamentos; mantener el orden interior, cuidar de la seguridad exterior del Estado y determinar la política de seguridad nacional; nombrar y remover libremente a los Ministros, Jefes de Misiones Diplomáticas, Gobernadores y demás funcionarios públicos; determinar la política exterior y dirigir las relaciones internacionales; celebrar tratados y demás convenios internacionales; ratificarlos previa aprobación del Congreso Nacional; canjear o depositar, en su caso, las respectivas cartas de ratificación; contratar y autorizar

la contratación de empréstitos; ejercer la máxima autoridad de la Fuerza Pública; otorgar el grado militar y policial; decretar la movilización, desmovilización y las requisiciones que sean necesarias, así como disponer el empleo de la Fuerza Pública (artículo 78).

También le corresponde: asumir la dirección política de la guerra; declarar el estado de emergencia nacional y asumir algunas atribuciones (referidas a recaudación de contribuciones, inversión de fondos fiscales, traslado de la sede del gobierno, censura a los medios de comunicación, seguridad y suspensión de garantías individuales) en caso de inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna, notificando al Congreso Nacional, si estuviere reunido, o al Tribunal de Garantías Constitucionales; dar por terminada la declaratoria de emergencia; presentar al Congreso nacional un informe anual de sus labores, y convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado (artículo 78).

No podrá ser elegido Presidente de la República; el que la haya ejercido como titular o por subrogación definitiva; quien haya ejercido el gobierno de facto; el cónyuge o pariente del Presidente en ejercicio, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, quien haya ejercido la Vicepresidencia como titular o por subrogación definitiva, en el período inmediato anterior a la elección; quien sea ministro, secretario de Estado a tiempo de la elección o 6 meses antes de ésta; quien sea miembro activo de la fuerza pública o lo hubiere sido 6 meses antes de la elección; quien sea ministro o religiosos de cualquier culto; quien personalmente o como representante de personas jurídicas tenga contratos con el Estado; y los representantes legales y apoderados de compañías extranjeras (artículo 79).

Habrá un Vicepresidente de la República elegido simultáneamente con el Presidente (artículo 80), para ser elegido se requieren las mismas condiciones que para ser Presidente, el período es de 4 años y no podrá ser reelegido (artículo 81). El Vicepresidente es presidente nato del Consejo Nacional de Desarrollo (que fija las políticas generales, económicas y sociales del Estado y elabora los correspondientes planes de desarrollo que son aprobados por el Presidente de la República, para su ejecución) (artículo 82 y 89).

#### Comentario:

Para proteger el progreso económico se establecen principios de derecho internacional y de organización y funcionamiento de la economía. Se prevé la figura de Presidente y Vicepresidente y se señalan supuestos muy estrictos de

responsabilidad. El Presidente tiene facultades en materia internacional y económica similares a los de la Constitución Mexicana.

## **2.9. El Salvador.**

### Constitución de la República de El Salvador.<sup>14</sup>

En casos de guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia y otra calamidad general, o de graves perturbaciones del orden público, podrán suspenderse la libertad de tránsito, expresión de ideas y correspondencia, excepto cuando se trate de reuniones o asociaciones con fines religiosos , culturales, económicos o deportivos. Tal suspensión podrá afectar la totalidad o parte del territorio de la República, y se hará por medio de decretos del Órgano Legislativo o del Órgano Ejecutivo, en su caso (artículo 31).

La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político establecidos. La violación de esta norma obliga a la insurrección (artículo 88).

El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, las cuales podrán contemplar la creación de organismos con funciones supranacionales (artículo 89).

El orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna de ser humano. Se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social y se reconozca y garantiza el derecho a la propiedad privada en función social (artículos 101 a 103).

Entre otros, el Presidente de la República por medio de sus Ministros, tiene iniciativa de ley (artículo 133).

Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia. La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto prevalece el tratado (artículo 144). No se podrán ratificar tratados en que se restrinjan o afecten de alguna manera

---

<sup>14</sup> Vigente desde el 20 de diciembre de 1983.

disposiciones constitucionales, a menos que la ratificación se haga con reservas (artículo 145). No podrán celebrarse o ratificarse tratados u otorgarse concesiones en que de alguna manera se altere la forma de gobierno o se lesionen o menoscaben la integridad del territorio, la soberanía e independencia de la República o los derechos y garantías fundamentales de la persona humana (artículo 146). Para la ratificación de todo tratado o pacto por el cual se someta a arbitraje cualquier cuestión relacionada con los límites de la República, será necesario el voto de las tres cuartas partes, por lo menos, de los Diputados electos (artículo 147).

Corresponde a la Asamblea Legislativa facultar al Órgano Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República, cuando una grave y urgente necesidad lo demande, y para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales de interés público. Los compromisos deben ser sometidos al conocimiento del Órgano Legislativo y el decreto legislativo que autorice la emisión o contratación del empréstito debe señalar el fin que tendrán los fondos (artículo 148).

El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes, integran el órgano Ejecutivo (artículo 150). Para ser elegido Presidente se requiere: ser salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño; del estado seglar; mayor de 30 años de edad, de moralidad e instrucción notorias; estar en ejercicio de los derechos de ciudadano, haberlo estado en los 6 años anteriores a la elección y estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente (artículo 151).

No podrán ser candidatos a Presidente: el que haya desempeñado la Presidencia por más de 6 meses, consecutivos o no, durante el periodo inmediato anterior, lo dentro de los últimos 6 meses anteriores al inicio del periodo presidencial y su cónyuge y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; el que haya sido Presidente de la Asamblea Legislativa o Presidente de la Corte Suprema de Justicia durante el año anterior al día del inicio del periodo presidencial; el que haya sido ministro, Viceministro de Estado o Presidente de alguna institución oficial autónoma, dentro del último año del periodo presidencial inmediato anterior; los militares de profesión que estuvieren en alta o que lo hayan estado en los 3 años anteriores al día del inicio del periodo presidencial; el Vicepresidente o designado que llamado legalmente a ejercer la Presidencia en el periodo inmediato anterior, se negare a desempeñarla sin justa causa, entendiéndose que ésta existe cuando manifieste su intención de ser candidato presidencial, dentro de los 6 meses anteriores al inicio del periodo presidencial, los que hubiesen administrado o manejado fondos públicos, mientras

no tengan finiquito; los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos estatales o municipales; los parientes del Presidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; los deudores de la Hacienda Pública o Municipal que estén en mora, y los que tengan pendientes contratos o concesiones con el Estado para explotación de riquezas nacionales o de servicios públicos, así como los que hayan aceptado ser representantes o apoderados administrativos de aquéllos, o de sociedades extranjeras que se hallen en los mismos casos (artículos 152 y 127).

El período presidencial es de 5 años (artículo 154). Si falta el Presidente por muerte, renuncia, remoción y otra causa, lo sustituirá el Vicepresidente; a falta de éste, uno de los designados por el orden de su nominación, y si todos faltan la Asamblea designa la persona que habrá de sustituir (artículo 155). Los cargos de Presidente, Vicepresidente y los designados solamente son renunciables por causa grave debidamente comprobada, que calificará la Asamblea.(artículo 156).

El Presidente es el Comandante General de la Fuerza Armada (artículo 157). Se prohíbe al Presidente salir del territorio nacional sin licencia de la Asamblea Legislativa (artículo 158).

Corresponde al Presidente nombrar, remover, aceptar renunciaciones y conceder licencias a los ministros y Viceministros de Estado (artículo 162). Los decretos, acuerdos, órdenes y providencias del Presidente deberán ser autorizados y comunicados por los Ministros, de otra forma no tendrán fuerza legal ni deberán ser obedecidos (artículo 163). Todos los decretos, acuerdos, órdenes y resoluciones que los funcionarios del órgano Ejecutivo emitan, excediendo las facultades que esta Constitución establece, serán nulos y no deberán ser obedecidos, aunque se den a reserva de someterlos a la aprobación de la Asamblea (artículo 164). Los ministros deben acudir a la Asamblea para interpelaciones (artículo 165).

Existe un Consejo de Ministros integrado por el Presidente y el Vicepresidente y los Ministros de Estado o quienes hagan sus veces, al que le corresponde: decretar el reglamento interno del órgano Ejecutivo; elaborar el plan general del gobierno; elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos; autorizar la erogación de sumas no incluidas en los presupuestos, a fin de satisfacer necesidades de guerra, calamidad pública o perturbación del orden, informando inmediatamente; proponer a la Asamblea la suspensión de garantías, y convocar extraordinariamente a la Asamblea (artículos 166 y 167).

Al Presidente le corresponde: cumplir y hacer cumplir la Constitución, tratados, y leyes; mantener ileso la soberanía de la República y la integridad del

territorio; procurar la armonía social, conservar la paz y la tranquilidad; celebrar tratados y convenciones internacionales, someterlos a la ratificación de la Asamblea y vigilar su cumplimiento; dirigir las relaciones exteriores; presentar el informe de labores de la Administración Pública; dar a la Asamblea los informes que pida; sancionar, promulgar y publicar las leyes y hacerlas ejecutar; proporcionar a los funcionarios del orden judicial, los auxilios que necesiten; conmutar penas, previo informe y dictamen favorable de la Corte; organizar y mantener la Fuerza Armada, así como disponer de ella; dirigir la guerra y hacer la paz; decretar los reglamentos necesarios para facilitar la aplicación de leyes; velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos; proponer las ternas de personas de entre las cuales deberá la Asamblea elegir a los dos Designados a la Presidencia (artículo 168).

El Presidente, el Vicepresidente, los Ministros y los Viceministros de Estado, son responsables solidariamente por los actos que autoricen. De las resoluciones tomadas en Consejo de Ministros, serán responsables los Ministros presentes o quienes hagan sus veces, aunque hubieren salvado su voto, a menos que interpongan su renuncia inmediatamente después de que se adopte la resolución (artículo 171).

La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del órgano Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República (artículo 195).

El Presidente, el Vicepresidente, los Ministros y los Viceministros de Estado, responderán ante la Asamblea Legislativa por los delitos oficiales y comunes que comentan. La Asamblea, oyendo a un fiscal de su seno y al indiciado, o a un defensor especial, declarará si hay o no lugar a formación de causa, en el primer caso se pasarán las diligencias a la Cámara de Segunda Instancia, en segunda instancia conoce una de las salas de la Corte y el recurso lo resuelve el pleno de la Corte. Cualquier persona tiene derecho a denunciar los delitos. Cuando se declara que hay lugar para la formación de la causa el indiciado quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones (artículo 236 y 237). El Presidente y Vicepresidente sorprendidos en flagrante delito puede ser los funcionarios y empleados públicos que se enriquecieron sin justa causa a costa de la Hacienda Pública o Municipal, estarán obligados a restituir al Estado o al municipio lo que hubieren adquirido ilegítimamente (artículo 240). Los funcionarios que tengan conocimiento de delitos oficiales de sus subordinados deberán comunicarlo a la mayor brevedad a las autoridades competentes, bajo pena de encubrimiento (artículo 241). Los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren a

consecuencia de la violación a los derechos consagrados en la Constitución (artículo 245).

Comentario:

Esta Constitución señala principios para: integración económica, a través de tratados; de orden económico (libertad económica); para la celebración de diversos tipos de tratados y para la contratación de empréstitos. Existe un Consejo de Ministros integrado por el Presidente, Vicepresidente y Ministros de Estado. Como en el caso de la Constitución Mexicana se prevén facultades en materia internacional y los supuestos de responsabilidad presidencial.

## **2.10 Estados Unidos de América.**

### Constitución de los Estados Unidos de América.<sup>15</sup>

La Cámara de Representantes es la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales. (artículo I, sección segunda). El Senado tiene el derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales, al reunirse para ello sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del Tribunal Supremo. A ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes. En los casos de responsabilidades oficiales, la sentencia no puede ir más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado, quedará sujeto a que se le acuse, juzgue y castigue de acuerdo a la ley (artículo I, sección tercera, párrafos 6 y 7).

Toda orden, resolución o voto en el que sea necesaria la concurrencia del Senado y de la Cámara de Representantes necesariamente debe ser presentada al Presidente de los Estados Unidos (excepto en los casos de suspensión de sesiones), y aprobada o desaprobada por él, deberá ser aprobada por dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes (artículo I, sección 7).

El poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de los Estados Unidos de América, quien durará en el cargo por cuatro años, junto con el vicepresidente elegido para el mismo período. Cada Estado nombrará un número de electores igual al número total de senadores y Representantes al que el Estado tenga

---

<sup>15</sup> Entró en vigor el 21 de junio de 1878, cuando New Hampshire se convierte en el noveno Estado en ratificarla.

derecho en el Congreso. El Congreso determinará cuándo se eligen a los electores y el día de las votaciones, que debe ser igual en todo el territorio. Unicamente los ciudadanos por nacimiento o por naturalización, podrán ser elegidos, siempre que tengan 34 años de edad y sean residentes de los Estados Unidos por más de 14 años. El Presidente recibirá durante su encargo una compensación que no podrá ser disminuida o incrementada durante su período y no podrá recibir ningún otro emolumento (Artículo II, sección 1).

El Presidente será el comandante en jefe de la Armada y Marina de los Estados Unidos y de la Milicia de todos los Estados, puede requerir opiniones por escrito de los funcionarios de cada uno de los departamentos ejecutivos, en relación con materias de su competencia, y tiene la atribución de conceder suspensiones en la ejecución de penas y perdón por ofensas contra los Estados Unidos, excepto en casos de acusación por responsabilidades oficiales. Tiene la facultad de celebrar tratados con el consejo y aprobación de los dos tercios del Senado, así como para nombrar con el consejo y aprobación del Senado a embajadores, otros ministros públicos, cónsules, jueces de la Suprema Corte y otros funcionarios de los Estados Unidos, cuyos nombramientos no estén establecidos de otra forma en la Constitución. El Presidente puede ocupar las vacantes mediante comisiones durante el receso del Senado (artículo II, sección 2).

Periódicamente el Presidente deberá proporcionar información al Congreso sobre el estado de la Unión y recomendar a su consideración las medidas que considere necesarias y expeditas. En ocasiones extraordinarias puede convocar a ambas Cámaras o alguna de ellas, y en caso de que no se pongan de acuerdo en relación a la fecha en que deben entrar en receso, puede suspenderlas por el tiempo que considere propio; recibirá embajadores y otros ministros públicos; se encargará de que las leyes sean aplicadas fielmente y comisionará a todos los funcionarios de los Estados Unidos (artículo II, sección 3).

El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de su encargo por acusación en juicio político, traición, cohecho u otros delitos y faltas graves (artículo II, sección 4).

Los electores deberán reunirse en sus Estados respectivo y votar en la elección de Presidente y Vicepresidente, uno de los cuales, por lo menos, no debe ser habitante de ese Estado. Una boleta electoral es para Presidente y otra para Vicepresidente, deben hacerse diferentes listas con el número de votos para cada uno, tales listas deben estar firmadas y certificadas y enviadas con sello al presidente del Senado, quien en presencia del Senado y de la Cámara de Representantes abrirá los certificados y los votos serán contados. La persona que

cuente con el mayor número de votos para Presidente, será designado como tal, si tal número constituye la mayoría del total del número de electores nombrados; si tal persona no tiene la mayoría, se tomarán los tres primeros nombres de la lista y la Cámara de Representantes elegirá entre ellos por votación al Presidente. (enmienda XII, ratificada el 15 de junio de 1804).

En este proceso los votos deben tomarse por Estados, la representación de cada Estado tiene un voto (el quórum es dos tercios de los miembros de esa representación), y se requerirá de la mayoría de los Estados para hacer la elección debe contarse con las dos terceras. En el caso del vicepresidente la persona que tenga el mayor número de votos será designado, si tal número es la mayoría de los electores elegidos, si ninguno tiene tal mayoría, de los dos que obtengan el mayor número de votos de la lista, el Senado elegirá al Vicepresidente, para ello el quórum consistirá en dos tercios de todos los senadores y será necesario una mayoría para la elección. La persona que no sea elegible para ser Presidente no podrá ser elegible para ser Vicepresidente de los Estados Unidos

Ninguna persona podrá ser senador o representante en el Congreso, o elector para presidente o vicepresidente, u ocupar una oficina civil o militar de los Estados Unidos o de cualquier Estado, si previamente ha tomado un juramento de mantener la Constitución de los Estados Unidos, como miembro del Congreso o como oficial de los Estados Unidos, o como miembros de cualquier legislatura estatal o como funcionario ejecutivo o judicial de cualquier Estado, puede haber estado involucrado en insurrección o rebelión contra la misma, o ha dado ayuda o confort a sus enemigos. Sin embargo el Congreso puede votar por dos tercios de cada Cámara que se remueva esa restricción (enmienda XIV, sección 3, ratificada el 9 de julio de 1868).

Los períodos presidenciales y vicepresidenciales terminarán al mediodía del día 20 de enero y los términos de sus sucesores comenzarán en ese momento (enmienda XX, sección 1, ratificada el 23 de enero de 1933).

Si en el período fijado para comenzar el encargo de Presidente, el que hay sido electo muere, el vicepresidente se convertirá en Presidente. Si el Presidente no ha sido elegido antes del tiempo fijado para iniciar el término, o si el Presidente electo no ha calificado, entonces el vicepresidente actuará como Presidente hasta que el Presidente haya calificado y el Congreso puede por ley establecer que en el caso de que ni el presidente electo ni el vicepresidente hayan sido calificados, declarar quien actuará como Presidente, o la manera en que quien va a actuar como tal debe ser electo y tal persona debe actuar como tal, hasta que el

Presidente o vicepresidente haya calificado (enmienda XX, sección 3, ratificada el 23 de enero de 1933).

El Congreso mediante una ley puede proveer para el caso de muerte de cualquiera de las personas entre quienes la Cámara de Representantes pueda escoger el Presidente o entre quienes el Senado pueda elegir al Vicepresidente cuando tengan derecho a ello (enmienda XX, sección 4, ratificada el 23 de enero de 1933).

Ninguna persona puede ser electa para ser Presidente más de dos veces, y ninguna persona que haya tenido el cargo de Presidente o haya actuado como tal, por más de dos años puede ser electo Presidente más de una vez (enmienda XXII, sección 1, ratificada el 5 de diciembre de 1933).

En el caso de remoción del Presidente de su cargo o de muerte o renuncia, el Vicepresidente se convertirá en Presidente (enmienda XXV, sección 1, ratificada el 10 de febrero de 1967).

Cuando exista una vacante para el cargo de Vicepresidente, el Presidente nombrará al vicepresidente, quien ocupará el puesto después de la confirmación por el voto mayoritario de ambas Cámaras del Congreso (enmienda XXV, sección 2, ratificada el 10 de febrero de 1967).

Cuando el Presidente presente al presidente del Senado y al Vocero de la Cámara de Representantes su declaración escrita de que es incapaz de realizar las facultades y deberes de su encargo y hasta que les transmita una declaración por escrito en sentido contrario, tales facultades y deberes estarán a cargo del Vicepresidente actuando como Presidente (enmienda XXV, sección 3, ratificada el 10 de febrero de 1967).

Cuando el Vicepresidente y la mayoría de los principales funcionarios de los departamentos ejecutivos o de otros cuerpos que señale una ley del Congreso, le transmitan al Presidente temporal del Senado y al Vocero de la Cámara de Representantes su declaración escrita de que el Presidente es incapaz de llevar a cabo las atribuciones y deberes de su encargo, el Vicepresidente inmediatamente los asumirá actuando como Presidente.- Si el Presidente le comunica a las mismas personas por escrito, que tal incapacidad no existe, reasumirá sus atribuciones y deberes, a menos de que quienes pidieron la declaración de incapacidad, en un periodo de 14 días vuelvan a insistir en su petición. En caso de que eso suceda el Congreso se reunirá en 48 horas si no está en sesiones. Si el Congreso dentro de los 21 días de haber recibido la última comunicación, o si el Congreso no está reunido dentro de los 21 días después de haberse reunido,

determina por dos tercios de la votación de ambas Cámaras que el Presidente es incapaz de llevar a cabo sus atribuciones y deberes, el Vicepresidente continuará realizando las mismas actuando como Presidente, de lo contrario el Presidente asumirá sus facultades y deberes (enmienda XXV, sección 3, ratificada el 10 de febrero de 1967).

Se establece que la Constitución americana y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier disposición en contrario que se encuentre en la Constitución o leyes de cualquier Estado (artículo IV, número 2).

#### Comentario:

Esta Constitución prevé la figura de un Presidente y de un Vicepresidente. Como la Constitución Mexicana se señalan facultades presidenciales en materia internacional, la responsabilidad determinada por juicio político y el principio de supremacía constitucional.

El Presidente norteamericano es uno de los más débiles de entre los ejecutivos en los sistemas presidenciales. El Presidente no puede gobernar vía leyes-decreto, no tiene derecho de iniciativa de leyes, ni puede nombrar a miembros de su gabinete sin el consentimiento del Senado. Las figuras del Presidente y del Senado fueron introducidas como contrapeso a los excesos de la Cámara de Representantes.

No obstante lo anterior se puede afirmar que "... el poder limitado del presidente y el papel activo de la Legislatura, el sistema bipartidista, la regla electoral de mayoría, la concurrencia de elecciones presidenciales con al menos la mitad de las elecciones legislativas, la indisciplina de los congresistas norteamericanos..... y el sistema constitucional federal, han podido crear un marco institucional propicio para la sobrevivencia de la democracia presidencial norteamericana".<sup>16</sup>

Las atribuciones del Presidente americano se encuentran en la Constitución, en las leyes del Congreso y en las facultades denominadas "inherentes", que son vagas y se consideran fluctuantes. En el caso Steel Seizure el Juez Jackson distingue los casos en que el Presidente actúa conforme a una autorización expresa o implícita del Congreso, cuando actúa sin autorización o negativa de

<sup>16</sup> Lujambio, Alonso. Ob. cit. p. 75.

autorización, pero de conformidad con sus propios poderes y cuando toma medidas incompatibles con la voluntad expresa o implícita del Congreso.<sup>17</sup>

En las relaciones exteriores en los Estados Unidos prevalece el criterio de la interdependencia no de la dependencia. El gobierno nacional tiene atribuciones plenas y exclusivas en asuntos externos. La negociación con otras naciones es un monopolio presidencial, pero el último paso para determinar la política tanto en lo interno como en lo externo es prerrogativa del Congreso. En el caso de los tratados, el Senado aconseja y consiente la ratificación, el consentimiento puede ser manifestado con reservas de cualquier grado o naturaleza. El Congreso puede delegar al Presidente la atribución de negociar acuerdos en donde el mismo Congreso tiene facultades expresas.

Además de los tratados están los acuerdos ejecutivos, que pueden ser conforme a un tratado, conforme a la legislación o conforme a la autoridad constitucional del Presidente. Los acuerdos ejecutivos encuentran su fuente en las atribuciones del Presidente para representar a la Nación en los asuntos externos, de recibir embajadores y otros funcionarios, de actuar como comandante en Jefe y de encargarse de que las leyes sean fielmente ejecutadas.<sup>18</sup>

La Constitución americana no prevé el caso de acciones por emergencia, únicamente menciona los casos de ley marcial. Existen casos de la Corte que sostiene que la emergencia no crea atribuciones y no puede incrementar o disminuir las restricciones de un poder.<sup>19</sup>

La planeación involucra al Congreso y al Presidente trabajando conjuntamente, en tiempos recientes es cuando se puede decir que el Presidente es el Jefe económico de la planeación. Las principales atribuciones en esta materia corresponden al Presidente, a sus consejeros más cercanos y a la Junta de la Reserva Federal, cuerpo independiente del Ejecutivo, que controla la política monetaria. El Presidente, con confirmación del Senado, nombra al gobernador de la Junta pero no puede removerlo (Federal Reserve Act de 23 de diciembre de 1913).

Otras áreas económicas importantes en donde el Presidente americano tiene facultades, son las confiscaciones, que deben ser reportadas en última instancia al Congreso, y los asuntos de comercio internacional, donde el Congreso le ha delegado muchas facultades. La Ley de Empleo (Employment Act

<sup>17</sup> Miller, Arthur S. Ob. cit. p. 32.

<sup>18</sup> Ibidem. p. 148 y 149.

<sup>19</sup> Ibidem. p. 228.

of 1946) obliga al Presidente a someter un mensaje económico anual al Congreso, mientras que la Ley de Presupuesto y Contabilidad (Budget and Accounting Act of 1921), le obliga a presentar el presupuesto anual al Congreso.

En Estados Unidos la Suprema Corte ha sido reticente para ampliar las facultades del Ejecutivo, sin embargo en materia internacional, si se han interpretado atribuciones para ampliarlas (caso United States v. Curtis Wright Export Corp.), donde el Congreso delegó amplios poderes al Presidente para prohibir la venta de armas a determinados países), y se le consideró como el único órgano del Gobierno Federal en el campo de las relaciones internacionales.

<sup>20</sup>

En el caso United States v. Nixon se sostuvo que existía un privilegio del Ejecutivo para no proporcionar determinadas comunicaciones confidenciales, pero únicamente aquellas relacionadas con cuestiones militares, de seguridad o que pudieran afectar la sensibilidad nacional.<sup>21</sup>

El caso estadounidense es el que más se parece al mexicano; no olvidemos que este último se inspiró en aquél, aun cuando a lo largo de casi dos siglos ha sufrido adecuaciones que lo radicalizaron en relación con su modelo inspirador, pues en el momento actual el Presidente estadounidense está sujeto en su actuación a muchos más controles constitucionales y sobre todo congresionales y judiciales que el Presidente mexicano. Muchas de las facultades que tiene el Presidente americano no expresamente contenidas en la Constitución, pero derivadas de interpretaciones de la Corte o de leyes del Congreso, las tiene el Presidente mexicano expresamente consignadas en la Constitución que hoy nos rige, a fuerza de reformas y adiciones, muchas veces innecesarias.

## **2.11. Guatemala.**

### **Constitución Política de la República de Guatemala.<sup>22</sup>**

El régimen económico y social de Guatemala se funda en principios de justicia social (artículo 118). Entre las obligaciones del Estado se encuentran: promover el desarrollo económico de la Nación, promover la descentralización económica administrativa, proteger la formación de capital, ahorro e inversión, promover inversión nacional y extranjera, así como promover el desarrollo

<sup>20</sup> Barron, Jerome A. Dienes, C. Thomas. "Constitutional Law in a Nutshell", St Paul, Minn., West Publishing Co., 1991, 2a. edición. p. 125.

<sup>21</sup> *Ibidem*. p. 133.

<sup>22</sup> En vigor a partir del 14 de enero de 1986.

ordenado y eficiente del comercio interior y exterior del país y mantener dentro de la política económica, una relación congruente entre el gasto público y la producción nacional (artículo 119). Existe prohibición de monopolios y privilegios. El Estado protege la economía de mercado (artículo 130). El sistema de banca central lo dirige la Junta Monetaria, de la que depende el Banco de Guatemala, entidad autónoma con patrimonio propio, que tiene a su cargo la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país. La Superintendencia de Bancos ejerce vigilancia e inspección en el sistema financiero (artículos 132 y 133).

En caso de invasión del territorio, perturbación grave de la paz, actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública pueden limitarse los derechos constitucionales. El Presidente de la República es el encargado de realizar la declaratoria correspondiente, mediante acuerdo dictado en Consejo de Ministros, que especifique: los motivos justificatorios, los derechos relativos, el territorio afectado y el tiempo de vigencia. El Congreso debe conocer del decreto, para ratificarlo, modificarlo o no aprobarlo. Los efectos del decreto no podrán exceder de 30 días por cada vez (artículo 138).

Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades (artículo 140).

Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales, para contribuir al mantenimiento de la paz y libertad, el respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales (artículo 149). Como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica, deberá llevar adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica, y las autoridades están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad (artículo 150). El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala (artículo 151).

Los ministros de Estado tienen la obligación de presentarse al Congreso (integrado por diputados), a fin de contestar las interpelaciones que les formulen uno o más diputados (se exceptúan aquellas relativas a asuntos diplomáticos) (artículo 166). Cuando se plantea la interpelación, el ministro no puede ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna. Si se emite voto de falta de confianza el ministro debe dimitir, pero si el Presidente considera que

los actos no son censurables el interpelado puede recurrir ante el Congreso, para que se ratifique o no la falta de confianza (artículo 167).

El Presidente de la República es el Jefe del Estado, representa la unidad nacional y los intereses del pueblo de Guatemala. El Presidente y Vicepresidente de la República, ministros y Viceministros de Estado y funcionarios dependientes integran el organismo ejecutivo (artículo 182). El organismo Ejecutivo tiene, entre otros, iniciativa de ley (artículo 174), y para las reformas constitucionales la tiene en Consejo de Ministros (artículo 277).

Son funciones del Presidente: cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; proveer a la defensa y seguridad de la Nación; así como a la conservación del orden público; ejercer el mando de las Fuerzas Armadas de la Nación, con el carácter de Comandante General del Ejército; ejercer el mando superior de toda fuerza pública; sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu; dictar disposiciones necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas; presentar proyectos de ley al Congreso; ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Ejecutivo; presentar anualmente al Congreso, un informe escrito sobre la situación general de la República y de los negocios de su administración, así como someter anualmente al Congreso, para su aprobación con no menos de 120 días de anticipación al ejercicio fiscal, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, el proyecto de presupuesto que contengan ingresos y egresos del Estado (artículo 183).

Además el Presidente está encargado de: someter a consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos; convocar al organismo legislativo a sesiones extraordinarias; coordinar a través del Consejo de Ministros la política de desarrollo; presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del organismo Ejecutivo; mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación; dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios; recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequátur a las patentes de los cónsules; administrar la hacienda pública; exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos o por omisiones administrativas; nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados públicos que le corresponde; conceder jubilaciones, pensiones y montepíos, y conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros (artículo 183).

El Presidente y Vicepresidente serán electos por el pueblo mediante sufragio universal y por un período improrrogable de 5 años. Si ninguno de los candidatos obtiene mayoría absoluta se procede a una segunda elección, entre los dos candidatos con más votos (artículo 184). Para ocupar los cargos de Presidente o Vicepresidente se requiere ser guatemalteco de origen, ciudadano en ejercicio y mayor de 40 años (artículo 185). No podrán ocupar los cargos: el caudillo, ni jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno; la persona que ejerza la presidencia o vicepresidencia cuando se haga la elección para dicho cargo, o que la hubiere ejercido durante cualquier tiempo dentro del período presidencial en que se celebren las elecciones, así como sus parientes del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, y los del Presidente o Vicepresidente en turno; el que hubiese sido ministro de Estado, durante cualquier tiempo en los 6 meses anteriores a la elección; los miembros del Ejército, salvo que estén de baja o en situación de retiro por lo menos 5 años antes de la fecha de la convocatoria; los ministros de cualquier religión o culto y los magistrados del Tribunal Supremo Electoral (artículo 186).

La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso. La reelección o prolongación del período presidencial por cualquier medio son punibles (artículo 187).

En caso de falta temporal o absoluta del Presidente, lo sustituirá el Vicepresidente, si la falta fuera absoluta desempeñará la Presidencia hasta la terminación del período constitucional, si ambos faltan, completará el período la persona designada por el Congreso (artículo 189).

El Vicepresidente participa en las deliberaciones del Consejo de Ministros con voz y voto; representa al Presidente por designación del mismo, en actos oficiales y protocolarios o en otras funciones; coadyuva con el Presidente en la dirección del gobierno y es corresponsable; participa conjuntamente con el Presidente en la formulación de la política exterior y en las relaciones internacionales; desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior; preside el Consejo de Ministros en ausencia del Presidente y los órganos de asesoría del Ejecutivo y coordina la labor de los ministros de Estado (artículo 191).

Los ministros deben refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente, relacionados con su despacho para que tengan validez; participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros y suscribir los decretos y acuerdos que el mismo emita (artículo 194). El Presidente, el Vicepresidente y los ministros de Estado, reunidos en sesión, constituyen el Consejo de Ministros, que conoce de los asuntos sometidos a su consideración por el Presidente. Los ministros son responsables de sus actos, aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente. De las decisiones del Consejo de Ministros serán solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso (artículo 195).

La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario (artículo 232).

Al Congreso le corresponde declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente (artículo 165).

#### Comentario:

Esta Constitución establece expresamente como obligaciones del Estado la promoción del desarrollo económico de la Nación, la promoción de inversión y de comercio exterior. Como la Constitución Mexicana trata las situaciones de emergencia, los principios en las relaciones internacionales, las facultades presidenciales en materia de política exterior y la figura del refrendo.

## **2.12. Honduras.**

### Constitución Política de la República de Honduras.<sup>23</sup>

Honduras es un Estado de Derecho soberano, constituido como república libre, democrática e independiente (artículo 1o). La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa y se ejerce por tres poderes (artículo 4).

Honduras hace suyos los principios y prácticas del derecho internacional que propenden a la solidaridad humana, al respecto de la autodeterminación de los pueblos, a la no intervención y afianzamiento de la paz y la democracia universales (artículo 15). Todos los tratados internacionales deben ser aprobados

<sup>23</sup> En vigor el 20 de enero de 1982.

por el Congreso Nacional (integrado por diputados) antes de su ratificación por el Poder Ejecutivo. Cuando entran en vigor los tratados forman parte del derecho interno (artículo 16). Cuando un tratado internacional afecta una disposición constitucional, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución antes de ser ratificado por el Ejecutivo (artículo 17).

En caso de conflicto entre el tratado o convención y la Ley, prevalecerá el primero (artículo 18). Ninguna autoridad puede celebrar o ratificar tratados u otorgar concesiones que lesionen la integridad territorial, la soberanía e independencia de la República, quienes lo hagan serán juzgados por delito de traición a la Patria (artículo 19). Cualquier tratado o convención que celebre el Ejecutivo en relación al territorio nacional requiere de aprobación del Congreso por tres cuartas partes (artículo 20). El Ejecutivo puede sobre materias de su exclusiva competencia, celebrar o ratificar convenios internacionales con estados extranjeros u organizaciones internacionales o adherirse a ellos sin el requisito previo de la aprobación del Congreso, al que deberá informar inmediatamente (artículo 21).

El Presidente de la República, entre otros, tiene iniciativa de Ley, por medio de los Secretarios de Estado (artículo 213).

La Contraloría General de la República es un organismo auxiliar del Poder Legislativo, con independencia funcional y administrativa, encargado exclusivamente de la fiscalización a posteriori de la Hacienda Pública (artículo 222).

El Poder Ejecutivo lo ejerce en representación y para beneficio del pueblo el Presidente de la República (artículo 235). El Presidente y 3 designados a la Presidencia serán electos directamente por el pueblo por simple mayoría de votos. La elección será declarada por el Tribunal de Elecciones, y en su defecto, por el Congreso Nacional o por la Corte Suprema de Justicia (artículo 236). El período presidencial será de 4 años (artículo 237). Para ser Presidente se requiere: ser hondureño por nacimiento, mayor de 30 años, estar en goce de los derechos de ciudadano y ser del estado seglar (artículo 238).

El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Ejecutivo no podrá ser Presidente o designado. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por 10 años para el ejercicio de toda función pública (artículo 239).

No pueden ser elegidos Presidente: los designados a la Presidencia, secretarios y subsecretarios de Estado, miembros del Tribunal Nacional de Elecciones, magistrados y jueces del Poder Judicial, Presidentes, Vicepresidentes, gerentes, subgerentes, directores, subdirectores, secretarios ejecutivos de instituciones descentralizadas, Contralor y Subcontralor General de la República, director y subdirector de Probidad Administrativa, que hayan ejercido sus funciones durante los 6 meses anteriores a la fecha de elección del Presidente; los oficiales jefes y oficiales generales de las Fuerzas Armadas; los jefes superiores de las Fuerzas Armadas y cuerpos de Policía o de Seguridad del Estado; los militares en servicio activo y los miembros de cualquier otro cuerpo armado que hayan ejercido sus funciones durante los últimos 12 meses anteriores a la fecha de la elección (artículo 240).

Tampoco podrán ser elegidos: el cónyuge y los parientes de jefes militares, miembros del Congreso Superior de las Fuerzas Armadas, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; los parientes del Presidente y de los designados que hubieren ejercido la Presidencia en el año precedente a la elección, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, y los representantes o apoderados de empresas concesionarias del Estado, los concesionarios del Estado para la explotación de riquezas naturales o contratistas de servicios y obras públicas que se costeen con fondos nacionales, y quienes por tales conceptos tengan cuentas pendientes con el Estado (artículo 240).

El Presidente o quien ejerza sus funciones, no podrá ausentarse del territorio nacional por más de 15 días sin permiso del Congreso Nacional o de su Comisión Permanente (artículo 241).

Si la falta del Presidente es absoluta, el designado que elija el Congreso ejercerá el cargo por el tiempo que falte, pero si faltan también los designados, el Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. En las ausencias temporales, el Presidente podrá llamar a uno de los designados para que lo sustituya. Si la elección del Presidente y designados no estuviera hecha en la fecha en que tiene que tomar posesión el nuevo Presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido excepcionalmente por el Consejo de Ministros, que convocará a elecciones (artículo 242). Si al iniciar al periodo el Presidente electo no se presenta ejerce el poder el designado electo por el Congreso (artículo 243).

El Presidente tiene la administración general del Estado, sus atribuciones son: cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados y convenciones y las leyes; dirigir la política general del Estado y representarlo, mantener incólume la independencia y el honor de la República, la integridad e inviolabilidad del territorio nacional; mantener la paz y seguridad interior de la República y repeler

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

todo ataque o agresión exterior; nombrar y separar libremente a los secretarios y subsecretarios de Estado, y a los demás funcionarios y empleados; excitar al Congreso a sesiones extraordinarias, o proponerle prórroga de las ordinarias; restringir o suspender el ejercicio de derechos, de acuerdo con el Consejo de Ministros; dirigir mensajes al Congreso en cualquier época, y obligatoriamente en forma personal y por escrito al instalarse cada legislatura ordinaria; participar en la formación de leyes presentando proyectos al Congreso por medio de los Secretarios de Estado; dar a los Poderes Legislativo, Judicial y Tribunal Nacional de Elecciones, los auxilios y fuerzas que necesiten para hacer efectivas sus resoluciones; emitir acuerdos y decretos y expedir reglamentos y resoluciones (artículo 245).

El Presidente también está encargado de: dirigir la política y las relaciones internacionales; celebrar tratados y convenios, ratificar, previa aprobación del Congreso, los Tratados Internacionales de carácter político, militar, los relativos al territorio nacional, soberanía y concesiones, los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública o los que requieran modificación o derogación de alguna disposición constitucional o legal y los que necesiten medidas legislativas para su ejecución; nombrar los jefes de misión diplomática y consular; recibir a los jefes de misiones diplomáticas extranjeras, a los representantes de organizaciones internacionales; expedir y retirar el exequátur a los cónsules de otros estados; ejercer el mando en jefe de las Fuerzas Armadas; declarar la guerra y hacer la paz en receso del Congreso; velar por la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos; administrar la Hacienda Pública; dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando, así o requiera el interés nacional, debiendo dar cuenta al Congreso; negociar empréstitos, efectuar su contratación previa aprobación del Congreso; formular el Plan Nacional de Desarrollo, discutirlo en Consejo de Ministros, someterlo a la aprobación del Congreso, dirigirlo y ejecutarlo; regular las tarifas arancelarias; indultar y conmutar penas; conferir condecoraciones; hacer que se recauden las rentas del Estado y reglamentar su inversión; publicar trimestralmente el Estado de Ingresos y Egresos de la Renta Pública, y organizar, dirigir, orientar y fomentar la educación pública (artículo 245).

Asimismo, el Presidente está facultado para: dirigir la política económica y financiera del Estado; ejercer la vigilancia y control de las instituciones bancarias, aseguradoras y financieras por medio de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros; dictar medidas y disposiciones para promover la ejecución de la Reforma Agraria; sancionar, vetar, promulgar y publicar las leyes que apruebe el Congreso; dirigir y apoyar la política de integración económica y social, tanto nacional como internacional; crear, mantener y suprimir servicios públicos; conferir grados militares; velar por que el Ejército sea apolítico; conceder y

cancelar cartas de naturalización; conceder pensiones, gratificaciones y aguinaldos; conceder personalidad jurídica a las asociaciones civiles; revisar y fijar el salario mínimo, permitir o negar, previa autorización del Congreso, el tránsito en territorio de tropas extranjeras, y permitir, previa autorización del Congreso, la salida de tropas hondureñas a prestar servicios en territorio extranjero (artículo 245).

Los decretos, reglamentos, acuerdos, órdenes y providencias del Presidente, deberán ser autorizados por los secretarios de Estado en sus respectivos ramos o por los subsecretarios en su caso. Sin estos requisitos no tendrá fuerza legal. Los secretarios de Estado y los subsecretarios serán solidariamente responsables con el Presidente por los actos que autoricen. De las resoluciones tomadas en Consejo de Ministros, serán responsables los ministros presentes, a menos que hubieren razonado su voto en contra (artículo 248). El Congreso puede llamar a los secretarios de Estado y éstos deben contestar las interpellaciones que se les hagan (artículo 251). El Presidente convoca y preside el Consejo de Ministros (artículo 252).

El Poder Ejecutivo podrá disponer de las utilidades netas de las instituciones descentralizadas que realicen actividades económicas, cuando no afecten el desarrollo de las mismas ni la ejecución de sus programas o proyectos prioritarios (artículo 269).

El sistema económico de Honduras se fundamenta en principios de eficiencia en la producción y justicia social en la distribución de riqueza e ingreso, así como en la coexistencia armónica de los factores de producción (artículo 328). El Estado promueve el desarrollo económico y social, que estará sujeto a una planificación adecuada (artículo 329). La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática y armónica de diversas formas de propiedad y empresa (artículo 330). El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares (artículo 332). El Estado ordenará sus relaciones económicas externas sobre las bases de una cooperación internacional justa, la integración económica centroamericana y el respeto de los tratados y convenios que suscriba, en lo que no se oponga al interés nacional (artículo 335). La inversión extranjera será complementaria a la nacional (artículo 336). El Estado, por medio del Banco Central de Honduras, tendrá a su cargo la formulación y desarrollo de la política monetaria, crediticia y cambiaria del país (artículo 342).

#### Comentario:

Cabe resaltar que esta Constitución determina que un tratado internacional que afecta una disposición constitucional debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige una reforma constitucional, y señala principios especiales para la celebración de tratados. Maneja la figura del Presidente y de 3 designados a la Presidencia y reglas muy estrictas relacionadas con la participación en la guerrilla. También señala principios económicos y de cooperación internacional.

De las analizadas, es la única Constitución que expresamente hace referencia a cuestiones económico - internacionales, al señalar en su artículo 335, que el Estado ordenará sus relaciones económicas externas sobre las bases de una cooperación internacional justa, la integración económica centroamericana y el respeto de los tratados y convenios que suscriba, en lo que no se oponga al interés nacional.

Como la Constitución de México prevé facultades presidenciales en materia económica, financiera y de relaciones exteriores, así como la figura del referendo.

## **2.13. Nicaragua.**

### **Constitución Política de la República de Nicaragua.<sup>24</sup>**

La independencia, soberanía y autodeterminación nacional son derechos irrenunciables del pueblo y fundamentos de la Nación nicaragüense. Toda injerencia extranjera en asuntos internos del país o cualquier intento de menoscabar esos derechos, atentan contra la vida del pueblo (artículo 1). la lucha por la paz y por el establecimiento de un orden internacional justo, son compromisos internacionales de la Nación nicaragüense (artículo 3).

La economía mixta asegura la existencia de distintas formas de propiedad; pública, privada, asociativa, cooperativa y comunitaria. Nicaragua fundamenta sus relaciones internacionales en el principio del no alineamiento, en la búsqueda de la paz y en el respeto de la soberanía de todas las naciones, por esto, se opone a cualquier forma de discriminación, es anticolonialista, antimperialista, antirracista y rechaza toda subordinación de un Estado a otro Estado (artículo 5). Nicaragua es un Estado independiente libre, soberano, unitario e indivisible, es una república democrática, participativa y representativa (artículos 6 y 7).

Nicaragua defiende firmemente la unidad centroamericana, apoya y promueve todos los esfuerzos para lograr la integración política y económica y la

<sup>24</sup> Dada el 19 de noviembre de 1986.

cooperación en América Central, así como los esfuerzos por establecer y preservar la paz en la región, participará con los demás países centroamericanos y latinoamericanos en la creación o elección de organismos (artículo 9).

La función primordial del Estado en la economía es desarrollar materialmente al país, suprimir el atraso y la dependencia heredados, mejorar las condiciones de vida del pueblo y realizar una distribución justa de la riqueza (artículo 98). El Estado dirige y planifica la economía nacional para garantizar y defender los intereses de las mayorías y orientarlas en función de los objetivos del progreso económico social. La Banca Central, el sistema financiero nacional, los seguros y reaseguros y el comercio exterior, como instrumentos de la dirección económica, corresponden al área estatal de manera irrenunciable (artículo 99). El Estado promulgará la Ley de Inversiones Extranjeras a fin de que contribuya al desarrollo económico social del país (artículo 100).

Los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la Nación (artículo 129). Entre otros, tiene iniciativa para presentar leyes el Presidente de la República (artículo 140).

El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, quien es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe Supremo de las Fuerzas de Defensa y Seguridad de la Nación (artículo 144). El Vicepresidente desempeña las funciones que el Presidente le delega y lo sustituirá en el cargo en caso de falta temporal o definitiva (artículo 145). La elección de Presidente y Vicepresidente se realiza mediante sufragio universal, igual, directo, libre y secreto. Serán elegidos quienes obtengan la mayoría relativa de votos (artículo 146). Para ejercer ambos cargos se requiere: ser nacional de Nicaragua, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, y haber cumplido 25 años de edad (artículo 147). Ejercerán sus funciones durante un período de 6 años y dentro del mismo gozarán de inmunidad (artículo 148).

En caso de falta temporal del Presidente asumirá las funciones el Vicepresidente. Cuando la falta sea definitiva el Vicepresidente ejercerá el cargo por el resto del período y la Asamblea Nacional deberá elegir un nuevo Vicepresidente. En caso de falta temporal y simultánea de Presidente y Vicepresidente, asumirá las funciones del primero el Presidente de la Asamblea o quien haga sus veces. En caso de falta definitiva del Vicepresidente, la Asamblea nombrará a quien debe sustituirlo. Si faltan Presidente y Vicepresidente en forma definitiva, asumirá las funciones del primero el Presidente de la Asamblea y ésta deberá nombrar a quienes deban sustituirlos (artículo 149).

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

Son atribuciones del Presidente: cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las leyes; representar a la Nación; ejercer la facultad de iniciativa de ley y el derecho al veto; dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia de carácter fiscal y administrativo; elaborar el Presupuesto General de la República y promulgarlo una vez que lo apruebe o conozca, según el caso, la Asamblea Nacional; nombrar y remover a los Ministros y Viceministros de Estado, ministros delegados de la Presidencia, Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales y demás funcionarios cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo, así como asumir las facultades legislativas que la Asamblea Nacional, durante su período de receso, le delegue (artículo 150).

Al Presidente también le corresponde: dirigir las relaciones internacionales de la República, celebrar los tratados, convenios o acuerdos internacionales y nombrar a los jefes de misiones diplomáticas; decretar y poner en vigencia el Estado de Emergencia y enviar el decreto a la Asamblea Nacional para su ratificación en un plazo no mayor de 45 días; reglamentar las leyes; otorgar órdenes honoríficas y condecoraciones de carácter nacional; organizar y dirigir al gobierno y presidir las reuniones del gabinete; dirigir la economía del país, determinar la política y el programa económico social; proponer ternas a la Asamblea para la elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Magistrados del Consejo Supremo Electoral y el Contralor General de la República (titular del organismo rector del sistema de control de la administración pública y del área propiedad del pueblo, con autonomía funcional y administrativa); y dirigir a la Asamblea Nacional personalmente o por medio del Vicepresidente el informe anual y otros informes y mensajes especiales (artículo 150).

El Presidente podrá suspender, en todo o en parte del territorio nacional, los derechos y garantías consagrados en la Constitución en caso de guerra o cuando así lo demande la seguridad de la Nación, las condiciones económicas o en caso de catástrofe nacional. El decreto de suspensión pondrá en vigencia el Estado de Emergencia, por tiempo determinado y prorrogable. Durante el estado de emergencia será facultad del Presidente aprobar el presupuesto general de la República y enviarlo a la Asamblea para su conocimiento (artículo 185). La Constitución enumera los derechos y garantías que no se pueden suspender (artículo 186).

Comentario:

Esta Constitución prevé la figura de Presidente y Vicepresidente. Como la Constitución Mexicana señala principios internacionales y de economía mixta, así

como facultades presidenciales en materia de relaciones internacionales y en situaciones de emergencia.

## **2.14. Panamá.**

### **Constitución Política de la República de Panamá.<sup>25</sup>**

La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente (artículo 1o).

En caso de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz y el orden público, se podrá declarar en estado de urgencia toda la República o parte de ella y suspender temporalmente, de modo parcial o total, los efectos de algunas garantías individuales. Esto será declarado por el órgano Ejecutivo mediante decreto acordado en Consejo de Gabinete. El órgano Legislativo, por derecho propio o a instancia del Presidente, deberá conocer de la declaratoria de estado si se prolonga por más de 10 días y confirmar o revocar, total o parcialmente, las decisiones adoptadas por el Consejo de Gabinete (artículo 51).

El órgano Ejecutivo concierta la paz con autorización del Congreso. El Congreso puede conceder al órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas, durante el receso de la Asamblea Legislativa, mediante decretos-leyes. La ley en que se confieran dichas facultades expresará específicamente la materia y fines de los decretos-leyes y no podrá comprender determinadas materias, como garantías fundamentales, sufragio, partidos y tipificación de delitos y sanciones (artículo 153). Entre otros, tienen derecho para presentar iniciativas de leyes, los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete (artículo 159).

La Asamblea Legislativa conoce de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente, si a ello hubiere lugar, por actos ejecutados en ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o la Leyes (artículo 154).

El órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado (artículo 170). El Presidente ejerce sus funciones por sí solo, o con la participación del Ministro del ramo respectivo, o con la de todos los Ministros en Consejo de Gabinete (artículo 171). El Presidente será elegido por

---

<sup>25</sup> De 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983.

sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de 5 años. Con el Presidente serán elegidos un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente, quienes lo reemplazarán (artículo 172). Los elegidos para ejercer los cargos no podrán ser reelegidos para los mismos en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes (artículo 173).

Para ser Presidente o Vicepresidente se requiere ser panameño por nacimiento y haber cumplido 35 años de edad (artículo 174), y no podrán serlo los condenados por el órgano Judicial en razón de delito contra la administración pública (artículo 175). Si no pueden tomar posesión ante la Asamblea Legislativa, lo harán ante la Corte Suprema de Justicia, si no ante Notario Público, o en su defecto ante dos testigos hábiles (artículo 177).

Son atribuciones que ejerce por sí solo el Presidente de la República: nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado; coordinar la labor de la administración y los establecimientos públicos; velar por la conservación del orden público; adoptar las medidas para que la Asamblea Legislativa se reúna a sesiones extraordinarias; presentar al principio de cada legislatura un mensaje sobre los asuntos de la administración; objetar los proyectos de leyes por considerarlos inconvenientes o inasequibles, e invalidar órdenes o disposiciones que dicte un Ministro de Estado (artículo 178). El Presidente también nombra a los gobernadores (artículo 249).

Son atribuciones del Presidente con participación del Ministro respectivo: sancionar y promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento; nombrar a los jefes y oficiales de la fuerza pública y disponer su uso; nombrar y separar libremente a los gobernadores de las provincias; informar al órgano Legislativo de las vacantes en los cargos que éste debe proveer; vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales; nombrar a las personas que deban desempeñar cargos o empleos nacionales; enviar al órgano Legislativo, el proyecto de presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente y celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas (artículo 179).

También le corresponde al Presidente: dirigir las relaciones exteriores; celebrar tratados y convenios públicos, los cuales serán sometidos a la consideración del órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares; dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios; nombrar a los jefes, gerentes y directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales; decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes; conferir grados militares; reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin

apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu, y conceder a los nacionales que lo soliciten permiso para aceptar cargos de gobiernos extranjeros. (artículo 179).

Los Vicepresidentes reemplazan al Presidente por su orden, asisten con voz a las sesiones del Consejo de Gabinete, pero sin voto; asesorar al Presidente, y representarlo en actos públicos, Congresos y misiones especiales (artículo 180).

Los actos del Presidente, salvo los que pueda ejercer por sí solo, no tendrán valor si no son refrendados por el Ministro respectivo, quien se hace responsable de ellos. Las órdenes y disposiciones que un Ministro expida por instrucciones del Presidente son obligatorias y sólo podrán ser invalidadas por éste por ser contrarias a la Constitución o la Ley, sin perjuicio de los recursos a que haya lugar (artículo 181).

El Presidente y los Vicepresidentes podrán separarse de sus cargos mediante licencia, que cuando no exceda de 90 días será concedida por el Consejo de Gabinete, si excede se requiere licencia de la Asamblea. Cuando no puedan cubrir las faltas temporales o absolutas del Presidente los Vicepresidentes, ejercerá la Presidencia uno de los Ministros de Estado, que éstos elegirán por mayoría de votos (artículo 182). Cuando la falta absoluta de Presidente y Vicepresidentes se diera dos años antes de la expiración del período presidencial, el Ministro Encargado de la Presidencia convocará a elecciones (artículo 184).

El Presidente podrá ausentarse del territorio nacional, en cada ocasión, sin pedir licencia: por un período máximo de 10 días sin necesidad de autorización; por un período que exceda de 10 días y no pase de 30, con autorización del Consejo de Gabinete, y por un período mayor de 30 días, con autorización de la Asamblea Legislativa (artículo 183).

Los emolumentos del Presidente y Vicepresidentes podrán ser modificados, pero el cambio entrará a regir en el período siguiente (artículo 185). El Presidente y los Vicepresidentes sólo son responsables: por extralimitación de sus funciones constitucionales; actos de violencia o coacción en el curso del proceso electoral, por impedir la reunión de la Asamblea, obstaculizar el ejercicio de las funciones de éstas o de los demás organismos o autoridades públicas; por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la administración pública. Para el caso de delitos se aplica el derecho común, y para los demás la pena será destitución e inhabilitación para ejercer cargo público (artículo 186).

No podrá ser elegido Presidente: el ciudadano que llamado a ejercer la Presidencia por falta absoluta del titular, la hubiere ejercido en cualquier tiempo durante los 3 años inmediatamente anteriores al período para el cual se hace la elección; y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente que haya ejercido sus funciones en el período inmediatamente anterior o los del ciudadano que lo sustituya (estas últimas limitaciones también se aplican a los Vicepresidentes y ministros) (artículo 187).

Los Ministros de Estado entregarán personalmente a la Asamblea un informe o memoria anual sobre el estado de los negocios de su Ministerio y sobre las reformas que juzgue oportuno introducir (artículo 193).

El Consejo de Gabinete es la reunión del Presidente, quien lo preside o del encargado de la presidencia, con los Vicepresidentes y los Ministros de Estado. Sus funciones son: actuar como cuerpo consultivo; acordar con el Presidente los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración, y de sus suplentes, con aprobación de la Asamblea; acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales muebles o inmuebles; acordar con el Presidente que éste pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte; decretar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros el estado de urgencia y la suspensión de normas constitucionales; requerir de los funcionarios, entidades estatales y empresas mixtas los informes necesarios o convenientes para el despacho de asuntos; negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, y fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones sobre aduanas (artículo 195).

La facultad de emitir moneda pertenece al Estado, la ley creará y reglamentará bancos oficiales o semioficiales (artículo 258 y 260).

El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales. El Estado planificará el desarrollo económico y social mediante organismos o departamentos especializados (artículo 177). El Estado intervendrá en toda clase de empresas (artículo 279). En lo económico, se establecen reglas de propiedad, fundamentalmente para favorecer la nacional y se regula el comercio al por menor, asimismo se prohíben los monopolios (artículos 288 y 290).

El Presidente y los Vicepresidentes deben presentar al inicio y término de sus funciones una declaración jurada de su estado patrimonial (artículo 299).

Comentario:

La Constitución panameña prevé las figuras de un Presidente y un primer y segundo Vicepresidente. Las facultades presidenciales relacionadas con materia económica e internacional se ejercen junto con el ministro o con los ministros en el Consejo de Gabinete. Entre las causales de responsabilidad presidencial destacan la extralimitación de funciones constitucionales y los delitos contra la personalidad jurídica del Estado. Como la Constitución Mexicana prevé la figura del referendo y señala facultades del Estado para orientar la actividad económica de planificación.

## **2.15. Paraguay.**

### Constitución Nacional del Paraguay.<sup>26</sup>

La República de Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista (artículo 1).

Como derechos económicos se enumeran; la libertad de concurrencia, la libre circulación de productos, las propiedad privada, los derechos de autor y de propiedad intelectual, las transferencias de empresas públicas, el dominio del Estado y el fomento de las cooperativas (artículos 107 a 113).

Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno (artículo 141). En las relaciones internacionales se acepta el derecho internacional ajustado a los principios de: independencia nacional, autodeterminación de los pueblos; igualdad jurídica entre los Estados, solidaridad y cooperación internacionales, protección internacional de los derechos humanos, libre navegación de los ríos internacionales, la no intervención y la condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo (artículo 143). Paraguay renuncia a la guerra pero sustenta el principio de legítima defensa y admite, en condiciones de igualdad con otros Estados, un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural (artículos 144 y 145).

---

<sup>26</sup> De 20 de junio de 1992.

La política económica tendrá como fines, fundamentalmente la promoción del desarrollo económico, social y cultural. El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, para impulsar un crecimiento y crear fuentes de trabajo. El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional (artículo 176). Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado y de cumplimiento obligatorio para el sector público (artículo 177).

No se podrá citar ni interpelar al Presidente de la República, ni al Vicepresidente, pero la Cámara de Senadores o la de Diputados, podrá citar e interpelar individualmente a los ministros y a otros altos funcionarios de la Administración Pública, así como a los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, a los de entidades que administren fondos del Estado y a los de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades (artículo 193). Si el citado no concurre o se consideran insatisfactorias sus declaraciones, ambas Cámaras, podrán emitir un voto de censura contra él y recomendar su remoción al Presidente o al superior jerárquico (artículo 194).

El Presidente y el Vicepresidente no podrán ser investigados por las comisiones de investigación constituidas en forma conjunta por ambas Cámaras del Congreso (artículo 195).

El Poder Ejecutivo podrá solicitar el tratamiento urgente de proyectos de ley que envíe al Congreso (artículo 210). El Poder Ejecutivo podrá retirar del Congreso los proyectos de ley que hubiera enviado, o desistir de ellos, salvo que estuviesen aprobados por la Cámara de origen (artículo 212).

El Presidente, el Vicepresidente y los ministros del Poder Ejecutivo solo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en su caso, declararlos culpables, al solo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria (artículo 225).

El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República (artículo 226). Habrá un Vicepresidente quien, en caso de impedimento o ausencia temporal o vacancia definitiva del Presidente lo sustituirá de inmediato con todas sus atribuciones (artículo 227). Para ser Presidente o Vicepresidente se requiere:

tener nacionalidad paraguaya natural, haber cumplido 35 años y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos (artículo 228). El Presidente y Vicepresidente durarán 5 años improrrogables en el ejercicio de sus funciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente solo podrá ser electo Presidente para el período posterior si hubiese cesado en su cargo 6 meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de 12 meses, no podrá ser electo Vicepresidente (artículo 229).

El Presidente y Vicepresidente serán elegidos conjunta y directamente por el pueblo, por mayoría simple de votos, en comicios generales (artículo 230). Si cuando deben asumir el cargo no están proclamados o si se anulan las elecciones el Presidente cesante entregará el mando al Presidente de la Corte Suprema de Justicia (artículo 231). El Presidente o quien lo sustituya no puede ausentarse del país sin dar aviso previo al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia. Si la ausencia es por más de 5 días se requiere autorización de la Cámara de Senadores, o en su receso de la Comisión Permanente. En ningún caso, el Presidente y Vicepresidente podrán estar simultáneamente ausentes del territorio nacional (artículo 233). En caso de impedimento o ausencia del Presidente lo sustituirá el Vicepresidente, o en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia (artículo 234).

Son inhábiles para ser candidatos a Presidente o Vicepresidente: los ministros del Poder Ejecutivo, Viceministros, subsecretarios y funcionarios de rango equivalente, directores generales de reparticiones públicas y los Presidentes de consejos, directores, gerentes o administradores generales de los entes descentralizados, autárquicos, autónomos, binacionales o multinacionales, y los de empresas con participación estatal mayoritaria; magistrados judiciales y miembros del Ministerio Público; el Defensor el Pueblo, el Contralor General de la República (titular del órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, con autonomía funcional y administrativa) y el Subcontralor, el Procurador General de la República, los integrantes del Consejo de la Magistratura y los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral; intendentes municipales y gobernadores. Todos estos deben haber renunciado y dejado de ejercer sus cargos cuando menos 6 meses antes del día de las elecciones (artículo 235).

Asimismo, tampoco pueden ser candidatos: representantes o mandatarios de empresas, corporaciones o entidades nacionales o extranjeras, que sean concesionarias de servicios estatales, o de ejecución de obras o provisión de bienes al Estado; ministros de cualquier religión o culto; miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas de la Nación y de la Policía nacional, salvo que

hubieran pasado a retiro un año antes; los propietarios o copropietarios de los medios masivos de comunicación social, y el cónyuge o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, de quien se encuentre en ejercicio de la Presidencia al realizarse la elección, o la haya desempeñado por cualquier tiempo en el año anterior a la celebración de aquélla (artículo 235).

Los jefes militares o caudillos civiles de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similares que atenten contra el orden establecido por la Constitución, y que en consecuencia asuman el poder como Presidente, Vicepresidente, Ministro del Poder Ejecutivo o mando militar propio de oficiales generales, quedan inhabilitados para el ejercicio de cualquier cargo público, por dos períodos constitucionales constitutivos, sin perjuicio de sus respectivas responsabilidades civiles y penales (artículo 236).

El Presidente y el Vicepresidente no pueden ejercer cargos públicos o privados, remunerados o no, mientras duren en sus funciones, ni ejercer comercio, industria o actividad profesional alguna, debiendo dedicarse en exclusividad a sus funciones (artículo 237).

Quien ejerce la Presidencia se encarga de: representar al Estado y dirigir la administración general del país; cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; participar en la formación de leyes, promulgarlas y hacerlas publicar, reglamentarlas y controlar su cumplimiento; vetar total o parcialmente las leyes sancionadas por el Congreso, formulando observaciones u objeciones; dictar decretos que, para su validez, requerirán el refrendo del Ministro del ramo; nombrar y remover por sí a los Ministros del Poder Ejecutivo, al Procurador General de la República y a los funcionarios de la Administración Pública, cuya designación y permanencia en los cargos no estén reglados de otro modo; manejar las relaciones exteriores de la República. En caso de agresión externa, y previa autorización del Congreso, declarar el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz; negociar y firmar tratados internacionales; recibir a los jefes de misiones diplomáticas de los países extranjeros y admitir a sus cónsules y designar embajadores, con acuerdo el Senado (artículo 238).

También le corresponde al Presidente: dar cuenta al Congreso, al inicio de cada período anual de sesiones, de las gestiones realizadas por el Poder Ejecutivo, así como informar de la situación general de la República y los planes para el futuro; es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, cargo que no delega (además, dispone de las mismas, adopta las medidas para defensa nacional y provee los grados); indultar o conmutar penas impuestas por los Jueces y Tribunales de la República; convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, a cualquiera de las Cámaras o a ambas; proponer al Congreso

proyectos de ley; disponer la recaudación e inversión de las rentas de acuerdo al presupuesto general de la Nación, rindiendo cuenta anualmente al Congreso de su ejecución; preparar y presentar a consideración de las Cámaras el proyecto anual de presupuesto, y hacer cumplir las disposiciones de las autoridades creadas por la Constitución (artículo 238).

El Vicepresidente sustituye al Presidente, lo representa por designación del mismo, participa en las deliberaciones del Consejo de Ministros y coordina las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (artículo 239).

Los Ministros son los jefes de la administración de sus respectivas carteras, en las cuales, bajo la dirección del Presidente, promueven y ejecutan la política relativa a las materias de su competencia. Son solidariamente responsables de los actos de gobierno que refrendan. Anualmente, presentarán al Presidente una memoria de sus gestiones, la cual será puesta a conocimiento del Congreso (artículo 242). Convocados por el Presidente, los Ministros se reúnen en Consejo a fin de coordinar las tareas ejecutivas, impulsar la política del Gobierno y adoptar decisiones colectivas (artículo 243).

La Banca Central del Estado, rendirá cuentas al Poder Ejecutivo y en su carácter de organismo técnico, tiene la exclusividad de la emisión monetaria y no puede acordar créditos para financiar el gasto público al margen del presupuesto, excepto en caso de emergencia nacional (artículos 286 y 287).

En caso de conflicto armado internacional, formalmente declarado o no, o de grave conmoción interior que ponga en inminente peligro el imperio de la Constitución o el funcionamiento regular de los órganos creados por ella, el Congreso o el Poder Ejecutivo podrán declarar el estado de excepción, en todo o parte del territorio nacional, por 60 días como máximo (puede haber prórrogas). Si la declaración fuera efectuada por el Poder Ejecutivo, la medida deberá ser aprobada o rechazada por el Congreso. Durante el receso parlamentario, el Poder Ejecutivo podrá decretar, por única vez, el estado de excepción, por un plazo no mayor de 30 días, pero debe someterlo a aprobación o rechazo del Congreso. La ley o decreto que declare el estado de excepción contendrá las razones y hechos para su adopción, el tiempo de su vigencia (durante el cual el Ejecutivo solo podrá ordenar, por decreto, y en cada caso, la detención de las personas que participen en los hechos, su traslado, y prohibir reuniones públicas y manifestaciones), el territorio afectado y los derechos que restringe (artículo 288).

El Presidente, entre otras personas, tiene derecho a solicitar reformas constitucionales, que solo procederán luego de 10 años de promulgación de la Constitución, a los 3 años se pueden realizar enmiendas (artículos 289 y 290).

Comentario:

Esta Constitución considera la figura del Presidente y del Vicepresidente; enumera derechos económicos y principios de derecho internacional y de política económica. Como la Constitución Mexicana señala delitos de responsabilidad para el Presidente; facultades del mismo en materia internacional, así como la figura del referendo.

**2.16. Perú.**

Constitución Política del Perú.<sup>27</sup>

La extradición sólo se concede por el Poder Ejecutivo, previo informe de la Corte Suprema, en cumplimiento de la ley y de los tratados, y según el principio de reciprocidad (artículo 37).

Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación, el Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio (artículo 39).

La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana, su gobierno es unitario, representativo y descentralizado y se organiza según el principio de separación de poderes (artículo 43).

Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional (artículo 55). Deben ser aprobadas por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional y obligaciones financieras del Estado, así como creación, modificación o supresión de tributos, modificación o derogación de alguna ley, y los que requieren medidas legislativas para su ejecución (artículo 56). El Presidente puede celebrar o ratificar tratados o adherirse sin el requisito de aprobación previa del Congreso en materias no mencionadas, pero debe dar cuenta al Congreso. Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige una reforma constitucional, antes de ser ratificado por el Presidente. La denuncia de los tratados es potestad del Presidente y debe dar cuenta al Congreso. En el caso de tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste (artículo 57).

---

<sup>27</sup> Ratificada por referéndum de 31 de octubre de 1993.

La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado (artículo 58). El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo, de empresa, comercio e industria (artículo 59), también reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y empresa (artículo 60). El Estado facilita y vigila la libre competencia (artículo 61). La inversión nacional y extranjera se sujeta a las mismas condiciones (artículo 63). La emisión de billetes y monedas se ejerce por intermedio del Banco Central de Reserva del Perú, tiene autonomía y su finalidad es preservar la estabilidad monetaria. El banco está prohibido de conceder financiamiento al erario, salvo la compra, en el mercado secundario de valores emitidos por el Tesoro Público (artículos 84 y 85). El Ejecutivo nombra al Superintendente de Banca y Seguros, encargado del control de las empresas bancarias y de seguros y de otras conexas, el Congreso lo ratifica (artículo 87).

El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. El Presidente da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo (artículo 104).

El Presidente de la República y los congresistas tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes (artículo 107).

El Presidente es el Jefe de Estado y personifica a la Nación. Para ser elegido se requiere ser peruano por nacimiento, tener más de 35 años de edad al momento de la postulación y gozar del derecho de sufragio (artículo 110). Se elige por sufragio directo, es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta se procede a una segunda elección. También se eligen de la misma manera y con los mismos requisitos dos Vicepresidentes (artículo 111).

El mandato presidencial es de 5 años. Puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex Presidente puede volver a postular (artículo 112). La Presidencia queda vacante por: muerte del titular, incapacidad moral o física permanente, declarada por el Congreso, aceptación de su renuncia por el Congreso, salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado, y destitución tras haber sido sancionado (artículo 113). El ejercicio de la presidencia se suspende por incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso o, por hallarse sometido a proceso judicial (artículo 114). Por impedimento temporal o permanente del Presidente, asume funciones el primer

Vicepresidente, en su defecto el segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos el Presidente del Congreso y si el impedimento es permanente se convoca a elecciones (artículo 115). El Presidente asume el cargo el 28 de julio del año en que se realiza la elección (artículo 116).

El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral (artículo 117).

Corresponde al Presidente de la República: cumplir y hacer cumplir la Constitución, tratados y leyes; representar al Estado; dirigir la política general del gobierno; velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República; convocar a elecciones para Presidente de la República y para representantes a Congreso, así como alcaldes y regidores; convocar al Congreso a legislatura extraordinaria; dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria (los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas); ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones; cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales (artículo 118).

El Presidente también se encarga de: dirigir la política exterior y las relaciones exteriores; y celebrar y ratificar tratados; nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso; recibir a los agentes diplomáticos extranjeros y autorizar a los cónsules el ejercicio de sus funciones; presidir el sistema de defensa nacional, y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado; declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso; administrar la hacienda pública; negociar los empréstitos; dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso (éste puede modificar o derogar los decretos de urgencia); regular tarifas arancelarias; conceder indultos y conmutar penas; ejercer el derecho de gracia, conferir condecoraciones en nombre de la Nación, con acuerdo del Consejo de Ministros, y autorizar a los peruanos para servir en un ejército extranjero (artículo 118).

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

La dirección y gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros (artículo 119). Son nulos los actos del Presidente que carecen de referendación ministerial (artículo 120). Los ministros reunidos forman el Consejo de Ministros, corresponde al Presidente presidirlo cuando lo convoca o asiste a las sesiones (artículo 121). El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo y a los demás ministros, en este último caso, con acuerdo del Presidente del Consejo (artículo 122).

Son atribuciones del Consejo de Ministros: aprobar los proyectos de ley que el Presidente somete al Congreso; aprobar los decretos legislativos y los de urgencia que dicta el Presidente, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley, así como deliberar sobre asuntos de interés público (artículo 125). Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan. Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente (artículo 128).

Dentro de los 30 días de haber asumido funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los ministros, para exponer y debatir la política general de gobierno y las principales medidas. Plantea al efecto cuestión de confianza (artículo 130). Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos (artículo 131). El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza (planteada por iniciativa ministerial). El Consejo de Ministros o el ministro censurado debe renunciar (artículo 132).

El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete (artículo 133). El Presidente está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros (el decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones dentro de 4 meses; no puede disolver el Congreso en el último año de mandato del Presidente. La Comisión Permanente no puede ser disuelta y tampoco el Congreso cuando haya estado de sitio) (artículo 134). Reunido el nuevo Congreso puede censurar al Consejo de Ministros o negarle la cuestión de confianza (artículo 135). Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo

señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades y destituye al Consejo de Ministros (artículo 136).

El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente: a) estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. Pueden restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad, seguridad personales, inviolabilidad del domicilio, libertad de reunión y de tránsito, pero no se puede desterrar a nadie. El plazo del estado de emergencia no excede de 60 días. Su prórroga requiere nuevo decreto; b) estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de 45 días y la prórroga requiere aprobación del Congreso (artículo 137).

El Presidente de la República tiene facultad para interponer acción de inconstitucionalidad contra las normas que tienen rango de ley (artículo 203).

#### Comentario:

La Constitución peruana tiene un sistema presidencial con variables parlamentarias. Esta ley fundamental al regular a los tratados señala que algunos de ellos pueden ser celebrados sin aprobación del Congreso, al que solamente se le presenta un informe. También establece principios económicos y facultades presidenciales en materia internacional y para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera. Se le otorga fuerza a la figura del Consejo de Ministros, como en la Constitución Mexicana se prevé el refrendo.

## **2.17. Uruguay.**

### Constitución de la República de Uruguay.<sup>28</sup>

La República Oriental de Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio (artículo 1o), es y será siempre libre e independiente de todo poder extranjero (artículo 2o).

---

<sup>28</sup> De 30 de enero de 1967.

En todos los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. Se procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos y la efectiva complementación de sus servicios públicos (artículo 6).

El Estado orientará el comercio exterior de la República protegiendo las actividades productivas (artículo 50).

La ley creará el Servicio Civil de la Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados, que tendrá los cometidos que ésta establezca para asegurar una administración eficiente. Se establece la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados de la administración central, que se declaran inamovibles, sin perjuicio de lo que disponga la ley (artículo 60).

El Presidente de la República no podrá formar parte de comisiones o clubes políticos, ni actuar en los organismos directivos de los partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral (artículo 77).

La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece la Constitución (artículo 82).

Cualquiera de las Cámaras podrá juzgar la gestión de los Ministros de Estado, proponiendo a la Asamblea General, en sesión de ambas Cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o gobierno (artículo 147). La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva, debiendo ser pronunciada, por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en sesión especial y pública, cuando lo exijan las circunstancias podrá optarse por sesión secreta. La desaprobación determinará la renuncia del Ministro, Ministros o del Consejo de Ministros. El Presidente de la República podrá observar el voto de desaprobación cuando se pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes del Cuerpo, si lo observa y no acepta el voto puede disolver las Cámaras y convocar a nueva elección. No puede ejercer esta facultad durante los últimos doce meses de su mandato. Si la desaprobación es de todo el Consejo de Ministros solo se puede ejercer una sola vez durante el término de su mandato (artículo 148).

El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros (artículo 149). Habrá un Vicepresidente, que en todos los casos de vacancia temporal o

definitiva de la Presidencia deberá desempeñarla. Si la vacancia es definitiva la desempeñara hasta el término del período de gobierno. El Vicepresidente desempeñara la Presidencia de la Asamblea General y de la Cámara de Senadores (artículo 150)

El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos conjunta y directamente por el cuerpo electoral, a mayoría simple de votantes mediante el sistema de doble voto simultáneo. Sólo podrán ser elegidos los ciudadanos naturales en ejercicio, que tengan 35 años cumplidos (artículo 151). El Presidente y el Vicepresidente durarán 5 años en sus funciones y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido 5 años desde la fecha de su cese (artículo 152). En el caso de vacancia definitiva o temporal del Presidente de la República, en razón de licencia, renuncia, cese o muerte del Presidente y del Vicepresidente en su caso, deberá desempeñarla el Senador primer titular (artículo 153).

Las dotaciones del Presidente y Vicepresidente de la República serán fijadas por ley previamente a cada elección sin que puedan ser alteradas mientras duren en el desempeño del cargo (artículo 154).

En caso de renuncia, incapacidad, muerte del Presidente y Vicepresidente electos, antes de tomar posesión, desempeñarán los cargos, el primer y segundo senador más votados (artículo 155). Si no estuvieran proclamados por la Corte Electoral el Presidente y el Vicepresidente o fuera anulada su elección, el Presidente cesante delegará el mando en el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, que suspenderá sus funciones judiciales (artículo 156).

El Presidente de la República tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior (artículo 159).

El Consejo de Ministros se integrará con los titulares de los respectivos Ministerios o quien hagan sus veces, y tendrá competencia privativa en todos los actos de gobierno y administración que planteen en su caso el Presidente de la República o sus Ministros en los temas de sus carteras (artículo 160). Actuará bajo la presidencia del Presidente de la República quien tendrá voz y voto en las deliberaciones y voto en las resoluciones que será decisivo para casos de empate. Será convocado por el Presidente o por solicitud de uno o varios ministros (artículo 161). El Consejo celebrará sesión con la concurrencia de la mayoría de sus miembros y se estará a lo que se resuelva por mayoría absoluta de votos de sus miembros presentes (artículo 162), las resoluciones que originalmente hubieran sido acordadas por el Presidente con el ministro o ministros respectivos, podrán ser revocadas por el Consejo, por mayoría absoluta de los presentes (artículo 165).

Le corresponde al Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros: la conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior; el mando superior de todas las fuerzas armadas; dar retiros y arreglar las pensiones de empleados civiles y militares; publicar y circular, sin demora, todas las leyes, ejecutarlas y hacerlas ejecutar, expidiendo reglamentos; informar al Legislativo, sobre el Estado de la República; poner objeciones o hacer observaciones a los proyectos de ley que remita el Legislativo; proponer a las Cámaras proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas (dichos proyectos podrán ser remitidos con declaratoria de urgente consideración); convocar al Poder Legislativo a sesiones extraordinarias; proveer los empleos civiles y militares; destituir empleados por ineptitud, omisión o delito, con acuerdo de la Cámara de Senadores o, en su receso, de la Comisión Permanente (los funcionarios diplomáticos y consulares podrán además ser destituidos, previa venia de la Cámara de Senadores, por la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país y la representación que invisten); conceder los ascensos militares; nombrar al personal consular y diplomático, así como designar al Fiscal de Corte y a los demás Fiscales Letrados de la República con la venia de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente (artículo 168).

También le corresponde de la misma forma destituir a los empleados militares y policiales; recibir agentes diplomáticos y autorizar el ejercicio de sus funciones a los cónsules extranjeros; declarar la ruptura de relaciones y, previa resolución de la Asamblea General, declarar la guerra; tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta dentro de las 24 horas a la Asamblea General; preparar y presentar a la Asamblea General los presupuestos; concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo; conceder privilegios industriales; autorizar o denegar la creación de bancos; prestar a requerimiento del Poder Judicial, el concurso de la fuerza pública, y delegar por resolución fundada y bajo su responsabilidad política las atribuciones que estime convenientes. (artículo 168).

El Presidente de la República firmará las resoluciones y comunicaciones del Poder Ejecutivo con el Ministro o Ministros a que el asunto corresponda, requisito sin el cual estará obligado a obedecerlas, asimismo, designará libremente un Secretario y un Prosecretario quienes actuarán como tales en el Consejo de Ministros (artículo 168). No podrá permitir goce de sueldo por otro título que el de servicio activo, jubilación, retiro o pensión (artículo 169).

#### Comentario:

En esta Constitución, con rasgos parlamentarios, se prevé que el Poder Ejecutivo sea ejercido por el Presidente con el ministro o ministros, también se consagra la figura del Vicepresidente. En los tratados internacionales se otorga mucha importancia al arbitraje. Se recalcan la integración económica de los estados latinoamericanos y los principios de comercio exterior. El Congreso puede juzgar la gestión de los Ministros de Estado.

## **2.18. Venezuela.**

### **Constitución de la República de Venezuela.**<sup>29</sup>

La República de Venezuela es libre e independiente de toda dominación o protección de potencia extranjera (artículo 1o) y es un Estado federal (artículo 2o).

El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos del pueblo y fortalecer la soberanía económica del país (artículo 95).

Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social. La ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica (artículo 96).

No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, concesiones con carácter de exclusividad y por tiempo limitado para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público. El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional (artículo 97).

El Estado protegerá la iniciativa privada sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país (artículo 98). Se garantiza el derecho de propiedad (artículo 99).

<sup>29</sup> Del 23 de enero de 1961 y sus enmiendas.

La ley establecerá las normas relativas a la participación de los capitales extranjeros en el desarrollo económico nacional (artículo 107).

La República favorecerá la integración latinoamericana. A este fin se procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes (artículo 108).

La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica (artículo 109).

Los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo deberán ser aprobados mediante ley especial para que tengan validez, salvo que mediante ellos se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, de aplicar principios expresamente reconocidos por ella, de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o de ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo. La Comisión Delegada del Congreso podrá autorizar la ejecución provisional de tratados o convenios internacionales cuya urgencia así lo requiera, los cuales serán sometidos, en todo caso, a la posterior aprobación del Congreso. En todo caso el Ejecutivo dará cuenta al Congreso de todos los acuerdos internacionales que celebre (artículo 128).

En los tratados, convenios y acuerdos internacionales se insertará una cláusula por la cual las partes se obliguen a decidir por las vías pacíficas reconocidas en el derecho internacional, o previamente convenidas por ellas, su interpretación, ejecución y procedimiento de celebración (artículo 129).

La autoridad militar y civil no podrán ejercerse simultáneamente por un mismo funcionario, excepto por el Presidente de la República, quien será, por razón de su cargo, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales (artículo 131).

El Presidente de la República promulgará la ley dentro de los diez días siguientes a aquél en que la haya recibido, pero dentro de ese lapso podrá, con acuerdo del Consejo de Ministros, pedir al Congreso su reconsideración, mediante exposición razonada, a fin de que se modifique alguna de sus disposiciones o se levante la sanción a toda la ley o parte de ella (artículo 173). El Presidente no podrá objetar las enmiendas o reformas (artículo 248).

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República, quien es jefe de Estado y del Ejecutivo Nacional (artículo 181). Para ser elegido como tal se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de 30 años y de estado seglar (artículo 182). La elección se hace por votación universal y directa, con mayoría relativa de votos (artículo 183). No podrá ser elegido quien esté en ejercicio de la presidencia para el momento de la elección, o lo haya estado durante más de 100 días en el año inmediatamente anterior, ni sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Tampoco quien esté en ejercicio del cargo de Ministro, gobernador o secretario de la Presidencia de la República en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección (artículo 184). Quien haya ejercido la presidencia por un período constitucional o por más de la mitad del mismo, no puede ser nuevamente Presidente, ni desempeñar dicho cargo dentro de los 10 años siguientes a la terminación de su mandato (artículo 185).

El candidato electo tomará posesión del cargo de Presidente mediante juramento ante las Cámaras en sesión conjunta, o en caso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia. Si no puede tomar posesión el Presidente saliente entregará sus funciones a un Encargado (artículo 186). Si la falta del Presidente electo es absoluta se procede a una nueva elección universal y directa en la fecha que señalen las Cámaras, si la falta es después de tomar posesión, en los 30 días siguientes las Cámaras en votación secreta y en sesión conjunta elegirán un nuevo Presidente por el resto del período. Mientras toma posesión el nuevo Presidente, se encargará de la Presidencia de la República, el Presidente del Congreso, a falta de éste, el Vicepresidente del mismo, y en su defecto, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia (artículo 187).

Las faltas temporales del Presidente de la República las suplirá el ministro que él designe (artículo 188). El Presidente o quien lo sustituya no podrá salir del territorio nacional sin autorización del Senado o de la Comisión Delegada. Tampoco podrá hacerlo sin dicha autorización, dentro de los 6 meses siguientes a la fecha en que haya cesado en sus funciones (artículo 189).

Entre las atribuciones del Presidente de la República se encuentran: hacer cumplir la constitución y las leyes; dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar tratados, convenios o acuerdos internacionales; adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional; administrar la hacienda pública nacional; nombrar, previa autorización del Senado o de la Comisión Delegada del Congreso, el Procurador General de la República y los jefes de misiones diplomáticas permanentes; nombrar y remover los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales; nombrar y remover, los

funcionarios y empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad; reunir en convención a todos o algunos de los gobernadores de las entidades federales para la mejor coordinación de los planes y labores de la administración pública; dirigir al Congreso, personalmente o por uno de los ministros, informes o mensajes especiales (cada año se presenta el Presidente a dar un mensaje para dar cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año anterior y para exponer los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación (artículo 191) y, conceder indultos (artículo 190).

En Consejo de Ministros, el Presidente ejercerá las funciones de: declarar el estado de emergencia y decretar la restricción o suspensión de garantías en los casos previstos en la Constitución; dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón; decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada; negociar los empréstitos nacionales; decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta, o de la Comisión Delegada, y celebrar los contratos de interés nacional permitidos por la Constitución y las leyes (artículo 190).

Todos los actos del Presidente a que se refieren los dos párrafos anteriores deben estar refrendados para su validez por el ministro o ministros respectivos, salvo el nombramiento y remoción de Ministros y el ejercicio de la suprema autoridad jerárquica de las Fuerzas Armadas Nacionales (artículo 190).

El Presidente de la República es responsable de sus actos, de conformidad con la Constitución y las leyes (artículo 192).

Los ministros son los órganos directos del Presidente de la República, y reunidos integran el Consejo de Ministros. El Presidente presidirá sus reuniones, pero podrá designar un Ministro para que las presida cuando no pueda asistir a ellas, en cuyo caso, las decisiones tomadas tendrán que ser confirmadas por el Presidente (artículo 193). El Presidente de la República también podrá nombrar ministros de Estado sin asignarles despacho determinado (artículo 194). Los ministros son responsables de sus actos, de conformidad con la Constitución y las leyes, aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente (artículo 196).

El Presidente de la República podrá declarar el estado de emergencia en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran (artículo 240). En caso de emergencia, de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afecten la vida económica o social, el Presidente de la República podrá restringir o suspender las garantías constitucionales o algunas de ellas, con excepción del derecho de vida, y el derecho de no ser incomunicado o torturado, ni condenado a penas perpetuas o infamantes. El Decreto expresará los motivos en que se funda, las garantías que se restringen o suspende, y si rige para todo o parte del territorio nacional. La restricción o suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional (artículo 241).

### Comentario:

Como la Constitución Mexicana la Constitución venezolana señala principios para promover el desarrollo económico, la libertad económica y la prohibición de monopolios; se otorgan facultades presidenciales en materia de relaciones exteriores y en casos de emergencia, y se contempla la figura del referendo. Este texto fundamental hace referencia expresa a la integración latinoamericana y señala que los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo deben ser aprobados generalmente por una ley especial. El Presidente dicta medidas en materia económica y financiera de conformidad con el Consejo de Ministros.

## **2. Europa.**

En Europa el Presidente de la República no tiene tanta fuerza como en América Latina, fundamentalmente se presenta como una figura que se entrelaza con otras, como el Consejo de Ministros.

El parlamentarismo en algunos países de Europa ha presentado un déficit como resultado de combinar la representación proporcional y el sistema de partidos políticos fragmentado, lo que a ocasionado mayorías efímeras en el Parlamento y Gabinetes de coalición débiles y sin mucha duración. Frente a ello se han desarrollado el semipresidencialismo (caracterizado por un Presidente de la República, elegido por sufragio universal y dotado de poderes propios, un primer ministro, un Consejo de Ministros y un gobierno responsable ante los diputados), producto de la combinación de elementos parlamentarios y presidencialistas y la introducción de correctivos.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Sabsay, Daniel Alberto. Ob. cit. p. 203

### **3.1. Alemania.**

#### **Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.**<sup>31</sup>

La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social. Todo poder de Estado emana del pueblo. El pueblo lo ejerce por medio de elecciones y votaciones y a través de organismos especialmente establecidos e investidos en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder Legislativo se rige por la Constitución; los poderes Ejecutivo y Judicial por la Ley y el Derecho (artículo 20).

Para la edificación de una Europa unida, Alemania participa en el desarrollo de la Unión Europea, con respeto de los principios democráticos, el Estado de Derecho y la federación. El "Bundestag" toma parte en los asuntos exteriores de la Unión Europea.(artículo 23).

La Federación puede transferir por la vía legislativa los derechos de soberanía a instituciones internacionales. Para salvaguardar la paz, la Federación puede adherirse a un sistema de seguridad mutua colectiva, para lo que consentirá en limitaciones de sus derechos de soberanía que establecen y garantizan un orden pacífico y duradero en Europa y entre los pueblos del mundo. Con objeto de permitir la conciliación de diferencias entre los Estados, la Federación suscribirá acuerdos y convenciones que establezcan una jurisdicción internacional (artículo 24).

Las reglas generales del derecho internacional público forman parte del derecho federal (artículo 25). Las relaciones con los Estados extranjeros incumbe a la Federación (artículo 32).

El Presidente federal es elegido sin debate por la asamblea federal. Es elegible todo alemán con derecho de voto para las elecciones del Bundestag con un mínimo de cuarenta años de edad. La vigencia de las funciones de Presidente federal es de cinco años. Se permite únicamente una reelección inmediata (artículo 54).

La asamblea federal se compone de miembros del Bundestag y de un número igual de miembros electos por representación proporcional por los

---

<sup>31</sup> Les Constitutions De l'Europe des Douze. Paris, Francia, La documentation Francaise, 1994. p. 9 a 65.

representantes del pueblo. La asamblea federal sesiona a más tardar dentro de los treinta días anteriores a la expiración de funciones del Presidente federal. Es electo aquel que cuente con la mayoría de los votos de los miembros de la asamblea federal (artículo 54).

El Presidente federal no debe pertenecer al gobierno ni a los organismos legislativos de la federación o de un Land. En el ejercicio de sus funciones no puede tener otro cargo público remunerado, ni desempeñar otra profesión industrial o comercial y no puede formar parte de la dirección ni del consejo de administración de una empresa con fines de lucro (artículo 55).

En caso de imposibilidad del Presidente federal o bien si se presenta una vacante, los poderes presidenciales son llevados a cabo por el Presidente del Bundesrat. (artículo 57). Para ser válidas, las órdenes y las decisiones del Presidente Federal deben contar con la contraseña del Canciller Federal o bien la correspondiente del ministro federal competente (artículo 58).

El Presidente Federal representa a la federación en el plano internacional; concluye en nombre de la Federación los tratados con los Estados extranjeros, y acredita y recibe a los representantes diplomáticos. Los tratados que rijan las relaciones políticas de la Federación, o aquellos relativos a materias que se refieran a la competencia legislativa federal, requieren de la aprobación de los organismos e instituciones respectivamente competentes, bajo la forma de una ley federal (artículo 59).

El Presidente federal nombra y revoca a los jueces federales, a los funcionarios federales, a los oficiales y suboficiales, salvo disposición legal en contrario. También ejerce en nombre de la Federación el derecho de gracia para los casos individuales y puede delegar sus poderes a otras autoridades (artículo 60).

El Bundestag o el Bundesrat pueden someter a juicio al Presidente federal ante la Corte Constitucional federal, por violación deliberada de la Ley Fundamental o de algún otra ley federal. La demanda debe ser presentada por cuando menos una cuarta parte de los miembros del Bundestag y del Bundesrat. La decisión de juicio debe ser tomada por la mayoría de los dos tercios de los miembros del Bundestag o de los dos tercios de las voces en el Bundesrat. La acusación es sostenida por un representante del organismo acusador. Si la Corte Constitucional Federal constata que el Presidente Federal es culpable puede revocarle sus funciones (artículo 61).

La Federación tiene facultades para crear un banco de emisión, respetando las disposiciones de la Unión Europea, su objetivo principal es mantener la estabilidad de precios (artículo 88).

#### Comentario:

En la Constitución alemana, establece una forma parlamentaria pura y señala que el Presidente elegido por la Asamblea Federal es el representante de la Federación en el plano internacional. El texto fundamental se refiere expresamente a la Unión Europea; regula cuestiones internacionales; dota al Presidente de facultades en materia internacional y prevé los supuestos en que se puede enjuiciar al Presidente por violaciones a la Constitución.

### **3.2. España.**

#### Constitución del Reinado de España.<sup>32</sup>

España se constituye en un Estado de derecho social y democrático que defiende como valores superiores de su orden jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. La soberanía nacional reside en el pueblo español; todos los poderes del Estado emanan de él. La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria (artículo 1o).

Los poderes públicos deben crear las condiciones favorables para el progreso social y económica y para la distribución regional del ingreso, así como una política y estabilidad económica (artículo 40).

El Rey es el jefe del Estado, símbolo de su unidad y de su permanencia. Es el árbitro y moderador del funcionamiento de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes. La persona del Rey es inviolable y no es sujeto de responsabilidad (artículo 56).

Una ley orgánica puede autorizar la conclusión de tratados que otorguen a una organización o a una institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o bien al Gobierno, según el caso, la garantía de la ejecución de dichos tratados, así como de las resoluciones emanadas de organismos internacionales o supranacionales que gozan de dicha transferencia de competencias (artículo 93).

<sup>32</sup> Del 27 de diciembre de 1978. Vid. "Les Constitutions De l'Europe des Douze". Ob. cit. ps. 107 a 141.

En determinados casos establecidos constitucionalmente el Estado no podrá manifestar su consentimiento a sujetarse a tratados o acuerdos sin la autorización previa de las Cortes Generales (por ejemplo: tratados de carácter político, de carácter militar; tratados o acuerdos que afecten la integridad territorial del Estado o que impliquen obligaciones financieras para las finanzas públicas) (artículo 94).

El gobierno dirige la política interior y exterior; la administración civil y militar y la defensa del Estado; ejerce la función ejecutiva y el poder reglamentario conforme a la Constitución y a las Leyes (artículo 97).

El gobierno se compone del Presidente, en su defecto, de los Vicepresidentes, de los ministros y de otros miembros determinados por ley. El Presidente dirige la acción del gobierno y coordina las funciones de sus demás miembros, sin perjuicio de la competencia y de la responsabilidad directa de éstos en su gestión. Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que aquéllas que les son propias, ningún otra función pública o actividad profesional o comercial (artículo 98).

Con posterioridad a cada renovación del Congreso de diputados y en los otros casos previstos por la Constitución, el Rey propondrá, después de haber consultado con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y por intermediario del Presidente del Congreso, un candidato a la presidencia del Gobierno. El candidato propuesto expondrá ante el Congreso de diputados el programa político del gobierno que conformará y demandará la confianza de la Cámara. Si el Congreso de diputados otorga por mayoría absoluta de sus miembros la confianza al candidato, el Rey lo nombrará Presidente. Si tal mayoría no es alcanzada, la misma propuesta será sujeto de una nueva votación en las cuarenta y ocho horas posteriores a la primera y se considerará que la confianza ha sido otorgada si se ha logrado la mayoría simple. Si después de haber procedido a la votación mencionada, la confianza no es otorgada para la investidura, se presentarán propuestas sucesivas. Si en los dos meses posteriores a partir de la primera ronda de votación de investidura ningún candidato ha conseguido la confianza del Congreso; el Rey, con el consentimiento del Presidente del Congreso, disolverá ambas Cámaras y convocará a nuevas elecciones (artículo 99)

A la propuesta del Presidente del gobierno, el Rey nombra a los demás miembros del gobierno y pone fin a sus funciones (artículo 100).

Las funciones de los miembros del gobierno finalizan con posterioridad a las elecciones generales, en caso de pérdida de la confianza parlamentaria, o como

consecuencia de la dimisión o fallecimiento del Presidente del gobierno (artículo 101).

La responsabilidad criminal del Presidente y de otros miembros del Gobierno podrá ser determinada por la cámara criminal del Tribunal Supremo. Si la acusación concierne un caso de traición o de algún otro delito contra la seguridad del Estado cometidos en el ejercicio de sus funciones, ésta no podrá ser presentada más que por la cuarta parte de los miembros del Congreso y con la aprobación en mayoría absoluta de éste. La prerrogativa real de gracia no será aplicable (artículo 102).

Toda la riqueza del país en sus diferentes formas está subordinada al interés general (artículo 128). Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica, se pueden reservar al sector público recursos o servicios esenciales (artículo 129). Los poderes públicos apoyarán de manera eficaz las diferentes formas de participación en las empresas (artículo 129) y velarán por la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (artículo 130). El Estado podrá planificar la actividad económica general en beneficio de la colectividad y para lograr un equilibrio en el desarrollo regional (artículo 131).

#### Comentario:

En el sistema español, que se derivó de la reforma de transición política emprendida tras el derrumbe del franquismo, el Presidente del Consejo de Estado tiene un poder real; sin embargo, nos encontramos ante una especie de híbrido monárquico-parlamentario-presidencial.

En esta Constitución la representación en las relaciones internacionales es del Rey. Por tratados se puede otorgar a organismos internacionales el ejercicio de competencias constitucionales. El gobierno, compuesto entre otras figuras por el Presidente, dirige la política exterior. Además el texto constitucional proclama principios económicos, de desarrollo y de planificación.

### **3.3. Francia.**

#### Constitución de la República Francesa.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Del 4 de octubre de 1958. Vid. "Les Constitutions De l'Europe des Douze". Ob. cit. ps. 141 a 163.

Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Garantiza la igualdad ante la Ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión, asimismo respeta todas las creencias (artículo 2).

El Presidente de la República cuida del respeto de la Constitución, garantiza el funcionamiento de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado. Es garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respeto a los acuerdos de Comunidad y de los Tratados (artículo 5).

El Presidente de la República es electo por un periodo de siete años mediante sufragio universal directo por mayoría absoluta (artículo 6), si ésta no es alcanzada en el primer turno de votaciones, se procederá a celebrar una segunda vuelta, sólo pueden presentarse los dos candidatos que hayan conseguido el mayor número de votos a su favor. La elección del nuevo Presidente tiene lugar cuando menos en los veinte días y en un máximo de treinta y cinco días anteriores al término de los poderes del Presidente en funciones (artículo 7)

En caso de falta del Presidente de la República, cualquiera que sea la causa, o bien de impedimento constatado por el Consejo Constitucional reunido por el Gobierno y con la mayoría absoluta de sus miembros, las funciones del Presidente de la República, con excepciones serán provisionalmente ejercidas por el presidente del Senado y si éste, a su vez, se ve impedido de realizarlas, por el gobierno. Si el impedimento es definitivo se llevará a cabo el escrutinio para la elección del nuevo presidente, salvo en caso de fuerza mayor constatado por el Consejo constitucional. Si uno de los candidatos fallece o se ve impedido antes del primer turno electoral, el Consejo constitucional pronunciará la posposición de las elecciones (artículo 7).

El Presidente de la República nombra al Primer Ministro. Pone fin a sus funciones a la presentación por parte del Primer Ministro de la renuncia del gobierno. A la propuesta del Primer Ministro, el Presidente de la República nombra a los otros miembros del gobierno y pone fin a sus funciones. (artículo 8). El Presidente de la República preside el Consejo de Ministros (artículo 9).

El Presidente de la República promulga las leyes en los quince días posteriores a la transmisión al Gobierno de la ley definitivamente adoptada. Puede, antes de la expiración de dicho lapso, solicitar al Parlamento una nueva deliberación de la ley o de algunos de sus artículos. Esta nueva deliberación no puede ser rechazada (artículo 10).

El Presidente de la República a propuesta del Gobierno en el transcurso de las sesiones o bien por proposición conjunta de las dos Asambleas, publicadas en

el Diario Oficial, puede someter a referéndum todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos (artículo 11).

El Presidente de la República puede después de realizar la consulta correspondiente con el Primer Ministro y de los presidentes de las asambleas, pronunciar la disolución de la Asamblea nacional. Las elecciones generales se llevan a cabo cuando menos en los veinte días y en un máximo de cuarenta días posteriores a la disolución (artículo 12).

El Presidente de la República rubrica las órdenes y los decretos deliberados en el Consejo de Ministros; nombra a los empleados civiles y militares del Estado (artículo 13). El Presidente de la República acredita a los embajadores y a los emisarios extraordinarios en potencias extranjeras (artículo 14). El Presidente de la República es el jefe de las fuerzas armadas y preside los Consejos y los Comités superiores de la defensa Nacional (artículo 15).

Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o la ejecución de sus compromisos internacionales se vean amenazados de una manera grave e inmediata y el funcionamiento de los poderes públicos constitucionales es interrumpido, el Presidente de la República puede tomar las medidas exigidas por tales circunstancias, después de una consulta oficial con el Primer Ministro, con los presidentes de las asambleas, así como con el Consejo constitucional. Las medidas deben ser inspiradas por la voluntad de garantizar los poderes públicos constitucionales, en un tiempo mínimo. La Asamblea nacional no puede ser disuelta durante el ejercicio de los poderes excepcionales (artículo 16).

El Presidente de la República tiene derecho de otorgar gracia (artículo 17). El Presidente de la República se comunica con las dos asambleas del Parlamento por medio de mensajes escritos que hace leer en voz alta sin lugar a debate (artículo 18). Las actas del Presidente de la República son refrendadas por el Primer Ministro y, en su caso, por los ministros responsables (artículo 19). El Primer Ministro dirige la acción del gobierno, es responsable de la defensa nacional y de que se ejecuten las leyes (artículo 20). Los actos del Primer Ministro son refrendados por los ministros encargados de su ejecución (artículo 22).

El Presidente de la República negocia y ratifica los tratados. (artículo 52). Los tratados de paz, los comerciales, los relativos a organizaciones internacionales, los que se refieren a las finanzas del Estado, los que modifican las disposiciones de naturaleza legislativa, entre otros, no pueden ser ratificados más que por medio de una ley (artículo 53).

Los miembros del gobierno son penalmente responsables por los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones. La Corte de Justicia de la República es la encargada de juzgarlos (artículo 68-1).

Existe un Consejo Económico y Social, que dará su opinión sobre los proyectos de leyes, regulaciones o decretos (artículo 69). El consejo puede ser consultado por el gobierno con respecto a todo problema de carácter económico o social de interés para la República o la Comunidad (artículo 70).

Francia participa con las comunidades europeas en la Unión Europea, constituida por Estados que, a través de tratados, libremente han escogido ejercer en común determinadas competencias (artículo 88-1). De conformidad con la reserva de reciprocidad y las modalidades prevista en el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, Francia otorga su consentimiento para transferir las competencias necesarias a fin de establecer la unión económica y monetaria europea (artículo 88-2).

#### Comentario:

En Francia el poder real es ejercido por el primer ministro, pese a que estamos ante un sistema presidencial, que en la actualidad se ha considerado que es "semipresidencial". En su tiempo, De Gaulle dijo que el Presidente de Francia tiene como función más importante inaugurar concursos de crisantemos. El Presidente francés viene a ser una especie de símbolo de unidad que la actual República encontró, en la posguerra, para mantener la cohesión entre las diversas fuerzas, aun cuando el Presidente emana de un partido.

En esta Constitución el Presidente es garante del respeto a los tratados y a la Comunidad Europea, además nombra al Primer Ministro; preside el Consejo de Ministros y puede disolver la Asamblea Nacional. El Presidente tiene facultades en materia internacional y puede tomar medidas para garantizar los poderes públicos constitucionales mediante consultas con otros órganos.

### **3.4. Grecia.**

#### Constitución de la República de Grecia.<sup>34</sup>

El régimen político de Grecia es el de una República Parlamentaria. La soberanía popular constituye el fundamento del régimen político. Todos los

<sup>34</sup> Del 9 de junio de 1975. Vid. "Les Constitutions De l'Europe des Douze." Ob. cit. ps. 177 a 219.

poderes emanan del pueblo, existen para él y la Nación y se ejercen conforme a lo establecido en la Constitución (artículo 1o).

La función Legislativa se ejerce por la Cámara de Diputados y el Presidente de la República. La función ejecutiva es realizada por el Presidente de la República y el Gobierno. La función judicial corresponde a los Tribunales, cuyas decisiones son ejecutadas en nombre del pueblo helénico (artículo 26).

El Presidente de la República es el regulador del régimen político. Es elegido por la Cámara de diputados por un periodo de cinco años. Tal cargo es incompatible con cualquier otra función, puesto u obra. El mandato presidencial comienza a partir de la prestación del juramento presidencial. En caso de guerra, el mandato presidencial es prorrogado hasta el término de la misma. Solo es permisible la reelección de una misma persona una sola vez (artículo 30).

Puede ser electo Presidente de la República toda persona ciudadano helénico desde por lo menos cinco años, helénica de origen paterno, contando con cuarenta años cumplidos y en pleno derecho de voto (artículo 31).

La elección del Presidente de la República se lleva a cabo por la Cámara de Diputados, en escrutinio por lista nominal, cuando menos un mes antes de la expiración del mandato del Presidente de la República en funciones. En caso de impedimento definitivo del Presidente de la República, así como de su renuncia, fallecimiento o incompetencia, la Cámara de Diputados se reunirá para elegir al nuevo Presidente de la República. En todo caso, el Presidente de la República es electo por un periodo de mandato completo (artículo 32).

Es electo Presidente de la República aquel que haya obtenido la mayoría de los votos de las dos terceras partes del total de diputados. En caso de no alcanzarse la mayoría, el escrutinio se realizará de nuevo en los cinco días posteriores. Si una vez más en la segunda vuelta electoral, la mayoría no es obtenida; se realiza un tercer escrutinio en el que será electo como Presidente de la República aquél que presente la mayoría de votos de las tres quintas partes del total de diputados. Si la mayoría mencionada no ha sido alcanzada, la Cámara de diputados es disuelta en los diez días posteriores y se proclaman elecciones en vista de la designación de una nueva Cámara (artículo 32).

El Presidente de la República que renuncie a su cargo previo al término de su mandato no puede participar en la elección presidencial inmediatamente consecutiva (artículo 32). El Presidente electo asume el ejercicio de sus funciones al día siguiente al término del mandato del Presidente saliente, y en todos los casos al día siguiente a su elección (artículo 33).

En caso de ausencia en el extranjero por más de diez días, de fallecimiento, de renuncia, de incompetencia o por causa de cualquier otro impedimento por parte del Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, será reemplazado por el presidente de la Cámara de diputados, si no hay Cámara, por el presidente de la inmediata anterior; si éste último se rehusa o no existe, el interinato es ejercido por el gobierno de manera colectiva. En caso de que el impedimento del Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones se prolongara más allá de treinta días, la Cámara de diputados es obligatoriamente convocada, con objeto de realizar la votación sobre si ha lugar a proceder a la elección de un nuevo Presidente de la República (la elección de un nuevo Presidente no puede ser pospuesta por más de seis meses) (artículo 34).

Los actos del Presidente no son válidos ni pueden ejecutarse si no están refrendados por el ministro competente, quien con su firma asume responsabilidad y sin la publicación en el periódico oficial. No necesitan refrendo, entre otros, la nominación de Primer Ministro, la disolución de la Cámara de Diputados, la devolución de un proyecto o de una proposición de ley votada por la Cámara de Diputados y el nombramiento del personal que preste servicios en la Presidencia (artículo 35).

El Presidente representa al Estado en el plano internacional y declara la guerra, concluye los tratados de paz, de alianza, de cooperación económica y de participación en los organismos o uniones internacionales, con el conocimiento de la Cámara de Diputados. Los tratados de comercio, los relacionados con contribuciones, cooperación económica o con la participación de organismos o uniones internacionales deben ser ratificados por una ley (artículo 36).

El Presidente nombra al Primer Ministro y con la propuesta de este último nombra y revoca a los otros miembros del gobierno y a los secretarios de Estado. Es nombrado Primer Ministro el líder del partido que tiene una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, si no lo hay se nombra al jefe del partido relativamente mayoritario, en caso de que no lo hubiere el Presidente procede a realizar un mandato de exploración con el partido que tenga la fuerza parlamentaria mayor y así sucesivamente. Si persiste la imposibilidad de formar un gobierno de la confianza de la Cámara se forma uno con todos los partidos representantes en la misma y se convoca a elecciones (artículo 37). Si el Primer Ministro dimite o fallece, el Presidente nombrará a la persona propuesta por el grupo parlamentario del Primer Ministro (artículo 38).

El Presidente convoca a la Cámara de Diputados a sesión ordinaria una vez al año y a las extraordinarias cuando lo considere conveniente (artículo 40). El

Presidente puede disolver la Cámara cuando 10 de los miembros de su gobierno dimiten o son desaprobados por aquélla, de tal forma que se afecte la estabilidad gubernamental. El Presidente puede disolver la Cámara a proposición del gobierno con un voto de confianza a fin de renovar el mandato nacional, por una cuestión nacional de importancia excepcional (artículo 41).

El Presidente debe promulgar y publicar una ley votada por la Cámara de diputados un mes después de haber sido votada (artículo 42). El Presidente emite los decretos necesarios para la ejecución de las leyes, sin poder suspender o dispensar su ejecución. Con la propuesta del ministro competente se permite la emisión de decretos reglamentarios en virtud de delegación legislativa especial (artículo 43). En casos excepcionales de necesidad extrema, urgente e imprevista, el Presidente puede dictar actos de contenido legislativo, a propuesta del Consejo de Ministros, mismos que deben ser ratificados posteriormente por la Cámara (artículo 44).

El Presidente es el jefe de las fuerzas armadas del país, ejercer el gobierno (artículo 45), nombra y revoca funcionarios públicos y otorga condecoraciones (artículo 46). A proposición del ministro de justicia y de un consejo compuesto por magistrados puede otorgar el derecho de gracia (artículo 47).

La Cámara de Diputados tiene facultades para suspender leyes, crear tribunales de excepción y suspender determinados derechos, en caso de guerra, movilizaciones que entrañen amenaza inminente o movimientos armados, a propuesta del gobierno. El Presidente puede hacerlo cuando la Cámara no está reunida, a través de un decreto presidencial propuesto por el Consejo de Ministros y debe ser sujeto a aprobación posterior de la Cámara. El Presidente puede emitir actos de contenido legislativo para hacer frente a necesidades urgentes o para restablecer el funcionamiento de las instituciones, tales actos deben ser ratificados por la Cámara (artículo 48).

El Presidente no es responsable de los actos llevados a cabo en el ejercicio de sus funciones, a menos de que se trate de alta traición o violación deliberada a la Constitución. La persecución penal se suspende hasta que expire el mandato presidencial. La acusación se resuelve en la Cámara de Diputados (artículo 49).

El gobierno está constituido por el Consejo de Ministros, del que son miembros el Primer Ministro y los ministros (artículo 81). El gobierno debe ser de la confianza de la Cámara de Diputados, quien puede otorgar moción de censura (artículo 84). Los miembros del Consejo de Ministros son colectivamente responsables de la política general del gobierno (artículo 85).

Comentario:

Esta Constitución establece un sistema parlamentario. El Presidente, regulador del régimen político, es elegido por la Cámara de Diputados; representa al Estado en el plano internacional y concluye tratados, entre otros, de cooperación económica, que deben ser ratificados por una ley; nombra al primer Ministro y puede disolver la Cámara. El texto fundamental prevé también la responsabilidad por alta traición.

### **3.5. Irlanda.**

Constitución de la República de Irlanda.<sup>35</sup>

Irlanda es un Estado soberano, independiente y democrático. (artículo 5). Existirá un Presidente de Irlanda, que tendrá preeminencia sobre todas las demás personas en el Estado; ejercerá los poderes y las funciones que esta Constitución y la ley confieren al Presidente (artículo 12).

El Presidente será electo por sufragio popular directo en boleta secreta y conforme al sistema de representación proporcional. Ejercerá su cargo por un periodo de siete años contados a partir de su toma de posesión, salvo en caso de fallecimiento, renuncia o destitución o privación permanente de su capacidad. Una persona que es o ha sido Presidente será reelegible una vez (artículo 12)

La elección presidencial se llevará el sexagésimo día previo a la expiración de poderes de cada Presidente. El candidato a la presidencial deberá haber alcanzado los 35 años de edad. Todo candidato, a excepción de los Presidentes anteriores y del Presidente en funciones, debe ser propuesto por los miembros de las cámaras o de los consejos. En caso de que un solo candidato sea designado para la elección presidencial, no será necesario proceder a un escrutinio para su elección. El Presidente no pertenecerá a ninguna de las Cámaras, no podrá cumplir ninguna otra función, ni ocupar otro empleo remunerado durante su mandato (artículo 12).

El Presidente puede ser sujeto de juicio por causa de una conducta específica inapropiada. La acusación será presentada por una de las dos Cámaras. En caso de presentación de una acusación a alguna de las Cámaras, la otra Cámara llevará a cabo el análisis de la misma. El Presidente tendrá derecho

---

<sup>35</sup> Del 1 de julio de 1937. Vid. "Les Constitutions De l'Europe des Douze". Ob. cit. ps. 219 a 245.

a comparecer y ser representado. Si se adopta una resolución de culpabilidad se le suspenderá del cargo (artículo 12)

El Presidente nombrará al jefe del Gobierno o Primer Ministro y a los otros miembros del Gobierno. Todo proyecto de ley o ley considerada adoptada por ambas Cámaras deberá contar con la rúbrica oficial presidencial para convertirse en Ley. El Presidente promulgará toda ley votada y aprobada. El Presidente tiene el comando supremo de las fuerzas de defensa y tiene el derecho de otorgar gracia así como el poder de conmutar o de imponer de nuevo la pena pronunciada por todo tribunal ejerciendo una jurisdicción criminal (artículo 13)

Previa consulta con el Consejo de Estado, el Presidente puede comunicarse con las Cámaras por mensaje o por comparecencia con respecto a todo lo relativo a la importancia nacional o pública. Previa consulta con el Consejo de Estado, el Presidente puede dirigir un mensaje a la nación en el momento que considere necesario con respecto a los aspectos citados anteriormente (artículo 13).

El Presidente no tendrá responsabilidad ante ninguna de las Cámaras con respecto al ejercicio de las funciones y de los poderes de su cargo así como de las acciones llevadas a cabo por él en el cumplimiento de sus deberes. El comportamiento del Presidente puede ser sujeto de crítica por parte de una de las Cámaras, de una corte o bien de cualquier cuerpo colegiado designado por una de las Cámaras para llevar a cabo el análisis de una acusación (artículo 13).

Las atribuciones conferidas al Presidente en la Constitución podrán ser ejercidas únicamente previa consulta con el Consejo del Gobierno, salvo en lo que constitucionalmente esté prevista la actuación libre del Presidente o la consulta o colaboración con el Consejo de Estado. Sin perjuicio de la Constitución, una ley puede conferir facultades adicionales al Presidente, pero siempre deberán ser ejercidas por él conforme al acuerdo del gobierno (artículo 13).

En caso de ausencia del Presidente por incapacidad temporal o permanente, deceso, renuncia o destitución o falta de ejercicio de las funciones presidenciales, en cualquier tiempo, las atribuciones serán ejercidas por una comisión compuesta, entre otros, por los presidentes de la Suprema Corte y del Congreso (artículo 14).

En votación por mayoría de sus miembros, el Consejo de Estado puede tomar las medidas necesarias para el ejercicio de las funciones conferidas al Presidente por la Constitución en toda eventualidad no prevista constitucionalmente (artículo 14).

Irlanda confirma su fidelidad al ideal de paz y de cooperación amistosa de las naciones fundamentado en la moral y la justicia internacionales. Apoya el principio de solución pacífica de conflictos internacionales mediante el arbitraje o las decisiones de justicia internacionales. Acepta los principios del derecho internacional generalmente reconocidos como reglas de conducta en sus relaciones con otros Estados y naciones. Para las relaciones exteriores el poder ejecutivo del Estado será ejercido por el Gobierno, quien puede adoptar los organismos, instrumentos o procedimientos utilizados para los mismos fines por los miembros de la liga de naciones al cual el Estado se asocie, con objeto de fortalecer la cooperación internacional. El Estado no se encontrará ligado por una convención internacional que represente una carga para los fondos públicos a menos que los términos de dicha convención hayan sido previamente aprobada (artículo 29).

Expresamente se establece que el Estado puede ratificar el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, y puede ser miembro de dicha Unión (artículo 29).

#### Comentario:

Esta Constitución establece un régimen semipresidencial. Al Presidente se le otorga preeminencia sobre todas las demás personas en el Estado y se le sujeta a juicio por conducta específica inapropiada. El Presidente es el encargado de nombrar al Primer Ministro; no tiene responsabilidad ante las Cámaras, y se prevé el ejercicio de muchas de sus atribuciones previa consulta con el Consejo de Gobierno. El texto fundamental establece expresamente principios en materia internacional y hace referencia a la Unión Europea.

### **3.6. Italia.**

#### Constitución de la República Italiana.<sup>36</sup>

Italia es una república democrática fundada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, quien la ejerce en las formas y en los límites marcados por la Constitución (artículo 1).

La República protege el derecho al trabajo en todas sus formas (artículo 35). La iniciativa económica privada es libre (artículo 41), la propiedad es pública o

<sup>36</sup> Del 27 de diciembre de 1947. Vid. "Les Constitutions De l'Europe des Douze". Ob. cit. ps. 245 a 267.

privada (artículo 42). Se promueve el ahorro en todas sus formas y se reglamenta y controla el ejercicio del crédito (artículo 47).

El Presidente de la República es electo por el Parlamento en sesión ordinaria. En la elección participan tres delegados por cada región, electos por el consejo regional. La elección se lleva a cabo en escrutinio secreto y con la mayoría de los dos tercios del Parlamento. Después de la tercera vuelta, es suficiente la mayoría absoluta (artículo 83).

Puede ser electo Presidente de la República todo ciudadano de 50 años cumplidos en pleno uso de sus derechos civiles y políticos. Las funciones de Presidente de la República son incompatibles con cualquier otro cargo (artículo 84).

El Presidente de la República es electo por un periodo de siete años. En los treinta días previos al término de su mandato, el presidente de la Cámara de Diputados convoca en sesión ordinaria, al Parlamento y a los delegados regionales, para elegir al nuevo Presidente de la República. En caso de que las Cámaras se encuentren disueltas, o bien si restan menos de tres meses antes del fin de la Legislatura, la elección tendrá lugar en un plazo de quince días a partir de la reunión de las nuevas Cámaras. En tanto, los poderes del Presidente saliente serán prorrogados (artículo 85).

Las funciones del Presidente de la República, en caso de que éste se vea impedido de ejercerlas, serán llevadas a cabo por el presidente del Senado. En caso de impedimento permanente, de fallecimiento o de renuncia por parte del Presidente de la República, el presidente de la Cámara de diputados fijará la elección del nuevo Presidente de la República en un plazo no mayor de quince días (artículo 86).

El Presidente de la República es el Jefe del Estado y representa a la Unidad Nacional. Tiene facultades para: dirigir mensajes a las Cámaras; ordenar las elecciones de las nuevas Cámaras y fijar su primera reunión; autorizar la presentación a las Cámaras de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental; promulgar las leyes y los decretos con carácter de ley y sus reglamentos respectivos; ordenar la realización de referéndum populares; nombrar a los funcionarios de Estado; acreditar y recibir a los representantes diplomáticos; ratificar los tratados internacionales; comandar las fuerzas armadas; presidir el Consejo Supremo de Defensa instituido por la ley, declara el estado de guerra decretado por las Cámaras; presidir el Consejo Superior de la Magistratura; así como otorgar gracia y conmutar penas (artículo 87).

El Presidente de la República puede, con posterioridad al acuerdo con los presidentes respectivos, disolver las Cámaras. No puede ejercer este poder en los últimos seis meses de su mandato (artículo 88).

Solo es válido la acción presidencial que cuente con la rúbrica oficial de los ministros que la han propuesto y que con ello asumen la responsabilidad de la misma. Las actas con carácter de ley, así como las demás actas previstas por la ley son rubricadas de igual manera por el Presidente del Consejo de Ministros (artículo 89).

El Presidente de la República no es responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, salvo por alta traición o atentado en contra de la Constitución, en cuyo caso es llevado a juicio por el Parlamento en sesión ordinaria (artículo 90).

El gobierno se integra por el Presidente y el Consejo de Ministros. El Presidente designa al quien preside el Consejo de Ministros, a propuesta de los ministros (artículo 92). El gobierno debe ser de la confianza de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, un voto de desconfianza entraña la obligación de renunciar (artículo 94). El presidente del Consejo de Ministros dirige la política general del gobierno y es responsable, además mantiene la unidad y orientación política y administrativa. Los ministros son solidariamente responsables de sus actos en el Consejo de Ministros e individualmente por lo que respecta a sus carteras (artículo 95).

El Consejo Nacional de Economía y de Trabajo formado por representantes de los sectores productivos es un organismo de consulta de las Cámaras y del gobierno (artículo 99).

#### Comentario:

La Constitución italiana establece un régimen parlamentario. El gobierno se integra por el Presidente y un Consejo de Ministros. El Presidente es electo por el Parlamento; puede disolver las Cámaras y tiene facultades para ratificar tratados internacionales. El texto fundamental señala la responsabilidad por alta traición o atentados contra la Constitución.

### **3.7. Portugal.**

Constitución de la República de Portugal.<sup>37</sup>

Portugal es una República soberana fundada en la dignidad de la persona humana y sobre la voluntad popular y se encuentra dedicada a la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria (artículo 1o).

En materia internacional obedece a los principios de: independencia nacional; respeto de los derechos del hombre; derecho de los pueblos a la autodeterminación y a la independencia; igualdad entre los Estados; solución pacífica de conflictos internacionales; no injerencia en los asuntos internos de otros Estados y cooperación con todos los demás pueblos para la emancipación y el progreso de la humanidad. Preconiza la abolición de todas las formas de imperialismo, de colonialismo y de agresión, el desarme general, el desmantelamiento de bloques político-militares y el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva. Reconoce el derecho de los pueblos a levantarse contra toda forma de opresión. Participa al refuerzo de la identidad europea y a la intensificación de la acción de los Estados europeos en favor de la paz, del progreso económico y de la justicia en las relaciones entre los pueblos (artículo 7).

En condiciones de reciprocidad, en respeto al principio de subsidiariedad y para lograr una cohesión económica y social, puede llevar a cabo convenciones sobre el ejercicio común de los poderes necesarios a la construcción de la Unión europea (artículo 7).

Las normas y los principios de derecho internacional general forman parte integrante del derecho portugués. Las normas dictadas en convenciones internacionales requieren de ratificación, las emanadas de organizaciones internacionales en que Portugal participen pasan directamente al derecho interno (artículo 8)

Los consumidores tienen derecho a calidad en los bienes que consuman y en los servicios que utilicen, a la información y a la defensa de sus intereses económicos (artículo 60). La iniciativa económica privada se ejerce libremente (artículo 61).

La organización económica y social se fundamenta, entre otros, en los principios de: subordinación del poder económico al poder político democrático; coexistencia de diversas formas de tenencia de los medios de producción; apropiación colectiva de los medios de producción, planeación democrática de la economía y la intervención democrática de los trabajadores (artículo 80). La ley

<sup>37</sup> Del 2 de abril de 1976. Vid. "Les Constitutions De l'Europe des Douze". Ob. cit. ps. 305 a 369.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

regulará la actividad económica y las inversiones de los extranjeros para que contribuyan al desarrollo del país (artículo 88).

Los planes de desarrollo económico y social tendrán por objeto la promoción del crecimiento económico, el desarrollo armónico de sectores y regiones, el justo reparto del producto nacional y la coordinación de la política económica con la política social, educativa y cultural (artículo 91). Los planes de desarrollo económico y social a mediano plazo y el plan anual, que tiene su expresión financiera en el presupuesto del Estado, contienen las orientaciones fundamentales de los planes (artículo 92).

El Consejo Económico y Social es el órgano de consulta y de concertación en el campo de la política económica y social. Participa en la elaboración de los planes de desarrollo económico y social. El consejo constará principalmente de representantes del Gobierno y de organizaciones representativas de los diversos sectores de la sociedad (artículo 95).

Se establecen los objetivos de la política comercial, entre otros, combatir las actividades especulativas, desarrollar las relaciones económicas externas y asegurar la protección de los consumidores (artículo 102). En la política industrial se marca como objetivo aumentar la producción e internacionalizar las actividades productivas portuguesas (artículo 103). Se prevé la existencia de un banco central que participa en la definición de la política monetaria y financiera (artículo 105).

El Presidente de la República representa a la República Portuguesa. Garantiza la independencia nacional, la unidad del Estado y el funcionamiento regular de las instituciones democráticas y es comandante supremo de las fuerzas armadas (artículo 123).

El Presidente de la República es electo por sufragio universal, directo y secreto por los ciudadanos portugueses electores censados en el territorio nacional (artículo 124). Los ciudadanos electores, portugueses de nacimiento, mayores de 35 años son elegibles (artículo 125). No podrá ser reelecto por un tercer mandato consecutivo, ni durante los cinco años inmediatos al término de su segundo mandato consecutivo (artículo 126).

Las candidaturas a la Presidencia de la República deben ser propuestas por un mínimo de 7,500 electores y un máximo de 15,000 y deben ser depositadas en el Tribunal Constitucional a más tardar en los treinta días anteriores a la fecha de celebración de la elección. En caso de fallecimiento de alguno de los candidatos o de impedimento para ejercer las funciones el proceso electoral será reabierto (artículo 127).

Será electo Presidente de la República el candidato que haya obtenido más de la mitad de los sufragios válidamente expresados, los votos en blanco no siendo considerados como tales (artículo 129). El mandato del Presidente de la República tiene una duración de cinco años (artículo 131). No puede ausentarse del territorio nacional sin el consentimiento previo de la Asamblea de la República o bien, si no se encuentra en funciones, de su comisión permanente (artículo 132).

El Presidente de la República responde ante el Tribunal Supremo de Justicia por los crímenes cometidos en el ejercicio de sus funciones. La iniciativa del proceso pertenece a la Asamblea de la República, con la propuesta de una quinta parte de los diputados efectivamente en funciones. La condena lleva consigo la destitución y la imposibilidad de ser reelecto. El Presidente de la República responde ante los tribunales comunes, una vez terminado su mandato, de los crímenes cometidos fuera del ejercicio de sus funciones (artículo 133).

El Presidente de la República puede renunciar a su mandato por medio de un mensaje dirigido a la Asamblea de la República (artículo 134). En caso de impedimento temporal para desempeñar sus funciones, las mismas serán aseguradas por el Presidente de la Asamblea de la República o en caso de impedimento de éste, por su suplente (artículo 135).

El Presidente, entre otras funciones, tiene las de: presidir el Consejo de Estado (órgano de consulta política del Presidente), convocar a la Asamblea de la República; dirigirle mensajes; nombrar al Primer Ministro y presidir el Consejo de Ministros (artículo 136). Además es el encargado de: ejercer las funciones de comandante de las fuerzas armadas, promulgar y publicar las leyes, decretos-ley y decretos reglamentarios; someter a referéndum cuestiones importantes; declarar el estado de sitio; pronunciarse en los eventos graves; demandar al Tribunal Constitucional que se pronuncie sobre la inconstitucionalidad de normas, nombrar a los embajadores y enviados extraordinarios, a proposición del gobierno y acreditar a los representantes diplomáticos extranjeros; ratificar los tratados internacionales y declarar la guerra en caso de agresión efectiva o inminente ataque a la paz, a propuesta del Gobierno, con el consentimiento del Consejo de Estado y la autorización de la Asamblea de la República (artículo 137 y 138).

El Presidente tiene obligación de promulgar las leyes y tiene derecho de veto (artículo 139). Algunos actos del Presidente deben ir refrendados por el gobierno, sin ese requisito son inexistentes (artículo 143).

El gobierno es el órgano que conduce la política general del país y es el órgano superior de la Administración pública, se constituye por el Primer ministro y los ministros de las Secretarías de Estado. El Consejo de Ministros se constituye por el Primer Ministro, dos Viceministros y otros ministros (artículos 185 a 187). El gobierno es responsable ante el Presidente de la República y ante la Asamblea (artículo 193). El gobierno puede demandar a la Asamblea un voto de confianza a declaraciones de política general en relación con asuntos de importancia nacional (artículo 196). La Asamblea puede emitir votos de censura contra el gobierno (artículo 197).

#### Comentario:

Esta Constitución establece un sistema parlamentario. Expresamente señala principios en materia internacional y refuerza la identidad europea y el progreso; determina principios para la organización económica y social y objetivos de política comercial, y contempla planes de desarrollo económico y social para la promoción del crecimiento. El Presidente representa a la República, nombra al Primer Ministro y preside el Consejo de Ministros; tiene responsabilidad por crímenes cometidos y goza de atribuciones en materia internacional.

### **3.8. Rusia.**

#### Constitución de la Federación Rusa.<sup>38</sup>

La Federación Rusa-Rusia, es un Estado de derecho federativo con una forma republicana de gobierno (artículo 1). El pueblo multinacional es el titular de la soberana y fuente única del poder, el mismo se ejerce directamente y también a través de sus órganos de poder estatal y los órganos de autogobierno local. (artículo 3).

La Federación Rusa puede participar en asociaciones interestatales y transmitirles parte de sus facultades, de conformidad con los tratados internacionales, si no trae como consecuencia la limitación de los derechos y libertades del hombre y el ciudadano y no contradice los fundamentos de la estructura constitucional de la Federación Rusa (artículo 79).

El Presidente de la Federación Rusa es el representante del Estado y el garante de la Constitución, de los derechos y libertades del hombre y el ciudadano. El Presidente dicta las medidas para la protección de la soberanía de

---

<sup>38</sup> De 1993.

la Federación Rusa, de la independencia e integridad estatal; garantiza el funcionamiento coordinado y la cooperación de los órganos del poder popular. De conformidad con la Constitución y las leyes federales, determina las líneas fundamentales de la política estatal interna e internacional. Como representante del Estado representa a la Federación Rusa en el interior del país y en las relaciones internacionales (artículo 80).

Los ciudadanos de la Federación Rusa eligen al presidente de la Federación por cuatro años, mediante voto universal, directo y secreto. Se requiere ser ciudadano mayor de 35 años y con una residencia permanente en la Federación de por lo menos 10 años para ser candidato. Una misma persona no puede ocupar el cargo de presidente de la Federación Rusa por más de dos periodos consecutivos (artículo 81).

El Presidente de la Federación Rusa tiene atribuciones para: designar, de conformidad con la Duma estatal,<sup>39</sup> al Presidente del gobierno de la Federación Rusa; presidir las sesiones del gobierno; dictar resoluciones relativas a la destitución del gobierno; presentar a la Duma estatal la candidatura para la designación al cargo del presidente del Banco Central de la Federación Rusa y plantear a la Duma estatal la cuestión de destitución del cargo del presidente del Banco Central; designar y destituir, a propuesta del presidente del gobierno de la Federación Rusa, a los sub-presidentes del gobierno de la Federación Rusa, y a los ministros Federales; presentar al Consejo de la Federación las candidaturas para la designación al cargo de jueces del Tribunal Constitucional de la Federación Rusa, del Tribunal Supremo de la Federación Rusa, del Tribunal Superior Arbitral de la Federación Rusa, y también de la candidatura del procurador general de la Federación Rusa; presentar al Consejo de la Federación la propuesta de la destitución del procurador general de la Federación Rusa; designar a los jueces de otros tribunales Federales; presidir el Consejo de Seguridad de la Federación Rusa; aprobar la doctrina militar; formar la Administración del presidente de la Federación Rusa; designar y destituir a los representantes con poder del presidente; designar y destituir al Comando Superior de las Fuerzas Armadas, así como designar y separar de su cargo, previa consulta con el correspondiente comité o comisión de la Asamblea a Federal, a los representantes diplomáticos de la Federación Rusa ante otros estados y organizaciones internacionales (artículo 83).

Igualmente el presidente de la Federación Rusa: convoca a elecciones de la Duma estatal de conformidad con la Constitución de la Federación Rusa y las leyes federales; disuelve la Duma estatal en los casos y de conformidad con las

<sup>39</sup> La Duma estatal está integrada por 450 diputados y es una de las dos cámaras que integran el Parlamento, junto con el Consejo de la Federación (artículo 95).

reglas determinadas por la Constitución de la Federación Rusa; convoca a referéndum en los términos de la legislación federal constitucional; presenta proyectos de ley ante la Duma estatal; firma y promulga las leyes federales, y dirige un mensaje anual a la Asamblea Federal sobre la situación en el país relativa a las líneas fundamentales de la política interna del Estado (artículo 84).

El Presidente puede utilizar procedimientos conciliatorios para la solución de diferencias entre los órganos del poder estatal de la Federación Rusa y los órganos del poder estatal de los sujetos de la Federación Rusa, y entre estos últimos. Tiene facultad de suspender, hasta la resolución del tribunal correspondiente, la actividad de los actos de los órganos del poder ejecutivo de los sujetos de la Federación Rusa en caso de que contradigan la Constitución de la Federación Rusa y las leyes federales, las obligaciones internacionales de la Federación Rusa o violen los derechos y libertades del hombre y el ciudadano (artículo 85).

El Presidente de la Federación Rusa está encargado de la dirección de la política externa; lleva las negociaciones y firma los tratados internacionales; firma los instrumentos de ratificación, y recibe las cartas credenciales y de retiro de los representantes diplomáticos acreditados ante él (artículo 86).

El Presidente es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. En caso de agresión, el Presidente tiene la facultad de declarar en el territorio de la Federación Rusa, o en determinados lugares, el estado de guerra, informando inmediatamente de ello al Consejo de la Federación y a la Duma estatal (artículo 87). También tiene facultades para declarar el estado de emergencia, siguiendo el mismo procedimiento (artículo 88).

El Presidente de la Federación Rusa decide los asuntos de la Federación Rusa relativos a la ciudadanía y al otorgamiento del asilo político; confiere las condecoraciones gubernamentales, los títulos honoríficos, los títulos militares superiores y otros títulos especiales superiores de la Federación Rusa, y concede el indulto (artículo 89). También dicta decretos y órdenes de ejecución obligatoria en todo el territorio de la Federación Rusa, los cuales no deben contradecir la Constitución o las leyes federales (artículo 90).

El Presidente de la Federación Rusa posee inmunidad (artículo 91). Empieza a ejercer sus facultades desde el momento de su juramento y termina el ejercicio de ellas con la expresión del juramento del nuevo Presidente electo. Termina anticipadamente el ejercicio de sus facultades en caso de renuncia, o de una incapacidad permanente por razones de salud; o en caso de remoción de su cargo. Cuando el presidente no esté en condiciones de cumplir con sus

obligaciones, ellas las efectúa, temporalmente, el Presidente del gobierno de la Federación Rusa. En este caso, el Presidente en funciones de la Federación Rusa no tiene derecho a disolver la Duma estatal, convocar a referéndum, ni tampoco a proponer reformas o revisiones de las disposiciones de la Constitución (artículo 92).

El Presidente de la Federación Rusa sólo puede ser separado de su encargo por el Consejo de la Federación con base en la acusación de la Duma estatal, por traición al Estado o la realización de otro crimen grave; con la decisión del Tribunal Supremo de la Federación Rusa, que corrobore la existencia de indicios de delito, y con la conclusión de la Corte Constitucional de la Federación Rusa de que se ha observado el procedimiento. La decisión del Consejo de la Federación debe ser tomada a más tardar en un plazo de tres meses después de la acusación de la Duma estatal. En el caso de que en este plazo no se dicte la resolución, la acusación contra el presidente se considerará como declinada. (artículo 93).

#### Comentario:

En la Constitución rusa el Presidente de la Federación determina las líneas fundamentales de la política estatal interna e internacional; representa a la Federación en las relaciones internacionales y nombra al Presidente del gobierno. Además está encargado de la dirección de la política externa.

La forma de gobierno y de estructuración social de la Constitución Rusa de 1993 significa un cambio respecto de la original constitución soviética de 1977. El modelo constitucional ruso se puede calificar como híbrido, ya que conviven "...aspectos esenciales de la vida e historia soviética con aspectos conocidos en las constituciones de los países de Occidente."<sup>40</sup>

El pueblo multinacional de la Federación Rusa, conservando una unidad estatal y con respeto de las libertades del hombre, a la paz social, la concordia, la igualdad y autodeterminación de los pueblos, la soberanía estatal de Rusia y los fundamentos democráticos y como parte de la comunidad internacional, aprobó la Constitución de 1993.

La nueva Constitución introducida por Yelstin otorga al Presidente amplias facultades frente a la legislatura, incluyendo selección del primer ministro y la

---

<sup>40</sup> Becerra Ramírez, Manuel. "La Constitución Rusa de 1993". México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.1a. edición, p. 25

regulación por decreto en varias instancias, sin embargo no puede emitir decretos que estén en conflicto con leyes aprobadas por la legislatura.

En el caso ruso, el Presidente tiene mucho más poder y recursos de autoridad constitucional parecidos a los mexicanos que le permiten ejercer un control real sobre la administración, especialmente en materia de decisiones militares, económicas y de política internacional.

#### **4. Consideraciones.**

Una característica de los sistemas políticos contemporáneos "...es el predominio del poder Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado." <sup>41</sup> Esto se manifiesta en el mundo real, fundamentalmente por las graves crisis económicas, políticas y sociales que recorren todo el mundo y por fenómenos como la globalización e internacionalización en todos los ámbitos, que hacen necesario la toma rápida y contundente de decisiones.

En este contexto es posible afirmar que "...nos encontramos inmersos en una irresistible tendencia hacia la concentración cada vez más vigorosa del poder político en manos del Ejecutivo, ya sea éste parlamentario o presidencial, socialista o burgués..."<sup>42</sup>

Esta tendencia ha tratado de ser acotada con el establecimiento de esquemas de responsabilidad presidencial; limitaciones en el ejercicio de atribuciones; debilitamiento del poder centralizado, y con la introducción de variables parlamentarias.

Por otra parte cabe apuntar, que las clasificaciones mencionadas al principio de este capítulo no resultan tan ciertas, ya que una figura como la de los ministros está prevista en todos los países e interviene de diferente forma en la actuación del Presidente, en el caso latinoamericano, sin controlarlo efectivamente y en los casos europeos con un mayor control. Lo que sí podemos afirmar es que las variables parlamentarias introducidas en los países americanos más bien han quedado a nivel de propuestas, ya que la desconcentración del poder que proponen entraña un proceso muy largo.

<sup>41</sup> Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 19.

<sup>42</sup> Fix-Zamudio, Héctor. "Las recientes transformaciones del régimen presidencial mexicano". Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. "IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional". Ob. cit. p. 218.

Finalmente hay que señalar que las constituciones más antiguas establecen principalmente reglas de elección, destitución, sustitución y facultades del Presidente de la República; la mayoría de ellas hacen referencia a la atribución para celebrar tratados y recibir representantes diplomáticos. Las constituciones más modernas incluyen, además, principios específicos y facultades en materia económica y de planeación, así como el desarrollo de principios en materia internacional más avanzados. Sin embargo, todas las constituciones analizadas señalan mecanismos para determinar la responsabilidad del Presidente, como forma de control.

En conclusión, puede afirmarse que no es posible establecer comparaciones extralógicas entre sistemas políticos, ni siquiera cuando en esencia estamos hablando de sistemas que por definición se denominan presidenciales. Cada uno tiene sus propias características que lo distinguen de los demás, por los factores económicos, sociales, políticos y culturales que influyen en la configuración de sus pueblos. Lo que si se puede hacer es determinar temas comunes que han sido objeto de regulación.

## CAPITULO CUARTO

### BASES CONSTITUCIONALES POSITIVAS

*"Nada es peor en política que dejar de cumplir lo que se ha mandado. Esta debilidad causa el desprecio y hace inútiles las medidas posteriores."*

*Simón Bolívar.  
(1783-1830, militar y político  
venezolano).*

#### **1. Principios generales.**

En este capítulo hablaremos del marco constitucional que rige la actuación del Presidente de la República en México, así como de opiniones doctrinarias en relación al tema, con el fin de estar en condiciones de analizar, en el último capítulo, la aplicación concreta de ese marco a decisiones recientes en materia económica e internacional.

La base del Estado social de Derecho es la Constitución Política de 1917. En expresión de la soberanía del pueblo, consignó en su parte dogmática las garantías individuales y sociales; mientras que en su parte orgánica estableció las normas para que los órganos representativos ejerzan el poder, dentro del Estado de Derecho y el principio de separación de poderes.

La Constitución en su sentido material está constituida por su parte dogmática, su parte orgánica y por la llamada superestructura constitucional que abarca los preceptos relativos a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a la supremacía de la Constitución y a su inviolabilidad (artículos 39, 40, 41, 133, 135 y 136). En su sentido formal es el conjunto de normas jurídicas contenidas en un documento solemne, modificables únicamente a través de un procedimiento especial, que difiere del aplicable a la reforma de las leyes ordinarias y está consignado en la propia Constitución.

La Constitución de 1917 iniciadora del constitucionalismo social refleja en su estructura la normatividad fundamental de la sociedad mexicana y los valores que intenta alcanzar. Su contenido expresa no solo las conquistas políticas y

sociales logradas históricamente por el pueblo mexicano, sino también los propósitos e instrumentos de una sociedad moderna y participativa y de una Nación en transformación, como se ha incorporado al texto constitucional.

Desde el ángulo de su clasificación doctrinal, la Constitución mexicana corresponde a las constituciones rígidas, que en oposición a las flexibles establecen para su modificación un procedimiento más difícil que para la promulgación o reforma de las leyes ordinarias. Su autor es el Poder Constituyente que no gobierna sino elabora y expide, la Constitución; se diferencia el Constituyente de los Poderes constituidos que desempeñan la función gubernativa. Las constituciones rígidas garantizan de esa manera, el principio de legalidad y de supremacía constitucionales.

Las reformas y adiciones constitucionales realizadas mediante el procedimiento correspondiente dan una dinámica al texto constitucional y le permiten adaptarse a los cambios sociales, políticos y económicos de la Nación, con tal de que subsistan los principios que la conciencia histórica del país y de la época consideran fundamentales para que exista una Constitución.

Estas decisiones fundamentales son "...la esencia de los principios ideológicos que consagra una Constitución y para que ésta y todo el ordenamiento jurídico-positivo dispongan de eficacia, requieren mantener un grado suficiente de congruencia con las variaciones ideológicas y políticas que operen en la realidad social."<sup>1</sup> También se les considera como "...los principios rectores del orden jurídico, son ideas que conforman y marcan todas las demás normas de ese determinado orden jurídico."<sup>2</sup>

Con el apoyo de una interpretación integral del ordenamiento supremo pueden establecerse los principios que fundan las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico-internacional:

- ◆ Creación democrática del orden jurídico.
- ◆ Régimen de economía mixta.
- ◆ Planeación del desarrollo nacional.
- ◆ Federalismo coordinado.
- ◆ Conducción de la política exterior.
- ◆ Globalización.
- ◆ Controles.

<sup>1</sup> Sánchez Bringas, Enrique. "Decisiones fundamentales y reforma constitucional". Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "La Constitución Mexicana: Rectoría de Estado y Economía Mixta". México, Editorial Porrúa, S.A., 1985. p. 275.

<sup>2</sup> Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Ob. cit. p. 280.

### **1.1. Creación democrática del orden jurídico.**

Cuando se habla de "creación democrática" del orden jurídico se hace referencia a dos valores, uno político y uno puramente jurídico. Desde el punto de vista político, para que un régimen jurídico sea viable debe haber sido producto del consenso del pueblo, es decir, haber obtenido el consentimiento de una mayoría, lo cual dota de legitimidad a dicho orden. En tal punto encontramos el vínculo entre la ciencia política y el derecho. Pero lo que subyace realmente es la necesaria perspectiva interdisciplinaria en el estudio de los temas de derecho. Al respecto dice el maestro Ignacio Burgoa:

"El estudio del Derecho se ha enfocado tradicionalmente hacia el contenido múltiple y variable de la norma jurídica sin atender a los caracteres esenciales y propios de ésta, o sea, sin desvincularla de su materia de regulación. Por ello, el Derecho se ha analizado desde un punto de vista económico, social, filosófico o político, con la ligazón histórica que ese análisis no puede eludir; y este método, se ha afirmado, más que conducir a la integración de una Ciencia Jurídica propiamente dicha, ha originado, en realidad, una economía, una sociología, una filosofía y una política del Derecho".<sup>3</sup>

Por su parte, el profesor Héctor González Uribe, advierte que "el Derecho - considerado especialmente en su aspecto de Derecho positivo- aparece siempre en íntima vinculación con el poder político que lo define, lo garantiza y le da vigencia efectiva.

"En nuestros días hay una interrelación continua entre el Derecho y el Estado de tal manera que puede decirse, con razón, que todo Estado que trate de justificarse ante la conciencia jurídica y moral de los hombres tiene que ser un Estado de Derecho..."<sup>4</sup>

La democracia involucra una concepción plural de la sociedad, que tiene como elemento fundamental la posibilidad de asociarse lícitamente (artículo 9o. constitucional) y de manifestar libremente las ideas (artículos 60. y 70. constitucionales).

El reconocimiento constitucional de la existencia de una sociedad plural formada por individuos, grupos y clases sociales con diversos intereses, con derecho a asociarse y manifestar libremente sus ideas se vincula a la noción de

<sup>3</sup> Burgoa, Ignacio. "Derecho constitucional mexicano". Ob. cit. p. 21.

<sup>4</sup> González Uribe, Héctor. Ob. cit. p. 204.

democracia como sistema de vida y se refleja en las normas jurídicas que permiten la formación, entre otros, de asociaciones políticas o civiles, de sindicatos de trabajadores o de ejidos (artículos 27 y 123 constitucionales).

A partir de una visión política también se concibe a la sociedad mexicana como plural (pluralismo político). La Carta Magna expresa la voluntad del pueblo (titular originario de la soberanía nacional) de constituirse en una república representativa, democrática y federal (artículo 40). Esa representatividad enmarca toda una visión participativa del proceso político, en donde cada ciudadano a través del voto y de los representantes que contribuye a designar interviene en la formación de la voluntad popular.

Tal proceso político se complementa con el derecho de los ciudadanos para asociarse y tratar los asuntos políticos del país y con la existencia de partidos políticos, como entidades de interés público, que tienen como misión promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y contribuir a integrar la representación nacional (artículos 9, párrafo primero; 41, párrafos segundo y tercero constitucionales).

La inserción de los partidos políticos en los procesos electorales está vinculada con la representación política, ya que cada fuerza social organizada como partido es representante de sectores de la opinión pública. El pluralismo político consiste entonces en que esos cuerpos intermedios como canales de participación ciudadana gocen de un clima de libertad de expresión de ideas y de posiciones ideológicas en donde se respete la oposición y la crítica. La democracia requiere que las posturas divergentes se canalicen por medio de los partidos políticos y sobre la base del sufragio y del libre y público examen.

Los artículos 25, 26 y 28 constitucionales vienen a corroborar el pluralismo en el campo de la política económica y de la planeación, al contemplar la existencia específica y participación activa del sector público, privado y social en el desarrollo económico nacional .

Por último, el artículo 3 constitucional va más allá de la concepción de la democracia como estructura jurídica y régimen político y la define por los resultados que debe alcanzar su aplicación, es decir, lograr un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Ignacio Burgoa nos recuerda que "la definición de la idea de democracia plantea uno de los problemas más complejos con que se enfrenta la Teoría General del Estado y la Ciencia Política",<sup>5</sup> y esto se ve acentuado por el hecho de

<sup>5</sup> Burgoa, Ignacio. "Derecho constitucional mexicano". Ob. cit., p. 509.

que a lo largo de la historia el concepto de democracia ha sufrido adecuaciones, conforme a las orientaciones predominantes en el campo de la última disciplina mencionada.

Estamos de acuerdo con Ignacio Burgoa cuando afirma que los tres elementos básicos de la noción de democracia son: a) la declaración dogmática sobre la radiación popular de la soberanía; b) el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado (la representación política), y c) el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado.<sup>6</sup>

Así, pues, un orden jurídico que obedezca a una creación democrática debe satisfacer esos tres rasgos, mismos que implican las ideas de responsabilidad del Estado y los gobernantes ante la sociedad: correlación entre el orden jurídico vigente y la voluntad popular; posibilidad constante de que dicho orden sea revisado y modificado, con la anuencia popular, cuando la mayoría social, debidamente representada, lo considere necesario u oportuno y, por último, la posibilidad de que la voluntad popular ejerza control sobre el orden jurídico por medio de sus representantes legalmente designados.

En los apartados siguientes analizaremos si el marco constitucional que rige la actuación del Presidente de la República responde a esas características o si ha llegado el momento de hacerle adecuaciones.

## **1.2. Régimen de economía mixta.**

Por economía mixta se considera "aquella economía en la que algunos medios de producción son privados y públicos y se combinan para alcanzar sus objetivos. También se refiere a aquella en que la asignación de recursos y el nivel de actividad lo deciden el particular y el poder público, en formas específicas de organización y coordinación".<sup>7</sup>

La "economía mixta" es una locución que identifica a un sistema de economía de mercado en el que existen estructuras paralelas complementarias, integradas por los sectores público, privado y social, con un campo de actuación autónomo, determinado por la ley. El Estado interviene mediante la reglamentación de actividades económicas y la participación en áreas específicas de la actividad económica: áreas estratégicas y prioritarias, éstas últimas en concurrencia con los sectores social y privado .

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 514 y ss.

<sup>7</sup> Serra Rojas, Andrés. *Ob. cit.* p.378.

La economía mixta supone una intervención estatal en la actividad económica nacional. Como principio básico del sistema político mexicano fue introducido explícitamente con las reformas constitucionales a los artículos 25, 26 y 28. Su ubicación en el texto constitucional ha sido criticada. Varios autores opinan que tales preceptos indebidamente se plasmaron en el capítulo "De las Garantías Individuales" "...por un error de técnica legislativa, debiendo estar comprendidos en un capítulo diferente de nuestra Ley Suprema, ya que, en puridad, no instituyen ni proclaman ninguna garantía en favor del gobernado frente a las autoridades del Estado..."<sup>8</sup>

La Constitución de 1917 estableció, desde sus orígenes, un régimen que hoy conocemos como de "economía mixta". Aun con las reformas que su contenido inicial ha sufrido, se conserva su esencia. Al respecto, Miguel de la Madrid afirma que son tres los elementos distintivos del sistema económico previsto en la Constitución de 1917: "

- a) Consagra un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público, y establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes y de control directo y exclusivo del Estado sobre ciertas actividades y servicios;
- b) Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público, y
- c) Atribuye al Estado, a través de sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en el proceso económico con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad..."<sup>9</sup>

Las reformas constitucionales de 1983 consolidaron desde el ángulo constitucional las nociones de economía mixta y de rectoría estatal, que partieron del régimen postulado por el artículo 27 de la Carta Magna. Este precepto constitucional establece que corresponde originariamente a la Nación, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. La propia Nación tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, para constituir la propiedad privada, así como de imponer las modalidades que dicte el interés público. En el caso de expropiación, únicamente puede hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

<sup>8</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las garantías individuales". México, Editorial Porrúa, S.A., 1991, 23a. edición. p. 717.

<sup>9</sup> De la Madrid, Miguel. "Estudios de derecho constitucional". México, Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, 1981. pp. 15-16.

Además el artículo 27 constitucional contempla el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales; la determinación de las bases de la propiedad social y del proceso de dotación y restitución de tierras; y la regulación por la Nación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para lograr una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida del pueblo en beneficio social.

Las facultades que el artículo 27 constitucional otorga a la Nación son ejercidas en forma concreta por el Ejecutivo, el cual otorga concesiones en el caso de los párrafos cuarto y quinto (recursos naturales y aguas de los mares territoriales, entre otros); genera, conduce, transforma, distribuye y abastece la energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación de un servicio público; aprovecha los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear; califica, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas de la Nación, en el caso de los extranjeros (fracción I), o declara la ocupación de la propiedad privada por causas de utilidad pública de conformidad con las leyes aplicables.

En síntesis, el artículo 27 constitucional previó una serie de disposiciones para que el Estado, en lo que ahora se llama explícitamente función rectora, interviniera en el desarrollo del país y estableció un régimen triangular de propiedad: pública, privada y social, que permitió la construcción jurídica del concepto de economía mixta.

Son principios característicos de la estructura constitucional mexicana, que permiten calificar al sistema económico como mixto los siguientes:

- a) Establece un derecho de propiedad particular sobre todo tipo bienes, pero lo limita en atención al interés público. También estatuye un régimen de propiedad pública y de propiedad social. Esta división tripartita no sólo se refiere al régimen agrario sino que extiende a los medios de producción (artículos 25 y 28).

El régimen triangular de la propiedad "... aunado a las libertades individuales y sociales que en materia económica garantiza la Constitución, y las propias atribuciones del Estado para intervenir en dicho proceso, determinan el carácter mixto de la economía mexicana y el papel rector del Estado en el desarrollo nacional".<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Madrazo, Jorge. "Economía mixta y régimen de propiedad". Vid. "La Constitución Mexicana: Rectoría de Estado y Economía Mixta". Ob. cit. p. 242.

- b) Define la rectoría del Estado en el sistema económico para alcanzar un desarrollo integral (artículo 25).
- c) Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio, en aras del respecto al interés público (artículos 5 y 11).
- d) Atribuye al poder público facultades de intervenir en la economía, a través de sus diferentes órganos, con el objeto impulsar el desarrollo nacional, mediante la regulación del aprovechamiento de elementos susceptibles de apropiarse, a fin lograr una equitativa distribución de la riqueza (artículo 27, párrafo tercero).
- e) Tipifica a nivel constitucional el esquema de economía mixta y convoca para el logro del desarrollo a los sectores público, social y privado (artículo 25, párrafo tercero).
- f) Establece un control directo y exclusivo del poder público, no concesionable, sobre ciertas actividades denominadas áreas estratégicas (artículo 28).
- g) Faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico y social (artículo 26).
- h) Busca proteger los derechos de los trabajadores y lograr un equilibrio entre los diversos factores de la producción (artículo 123) y promueve un desarrollo rural integral, en beneficio de los campesinos (artículo 27, fracción XX).
- i) Postula una economía competitiva que rechaza monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y acaparamientos de artículos de consumo necesario y otras prácticas desleales que atentan contra la libre concurrencia, pero autoriza el señalamiento oficial de precios máximos y modalidades a la organización de la distribución a fin de evitar insuficiencias en el abasto y alzas injustificadas de precios (artículo 28).
- j) Establece la posibilidad de que el Congreso faculte al Ejecutivo Federal para implementar medidas que regulen el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o para realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, en particular por medio de la fijación o modificación de tarifas de importación o exportación o las de restricción o prohibición del ingreso, salida o tránsito por el territorio nacional de productos, artículos y efectos (artículo 131, segundo párrafo).

A partir de los principios constitucionales anteriores, podemos afirmar que lo sustancial del régimen de economía mixta es: a) el gobernado goza de las garantías de libertad, b) el Estado tiene el dominio directo sobre recursos naturales, la rectoría del desarrollo nacional y la facultad de promover la planeación y c) la coexistencia de propiedad pública, privada y social, con sujeción al interés general y al respeto de las garantías individuales y sociales, dentro de un régimen democrático.

El proceso de intervención del Estado en la economía tiene extensiones y grados diferentes que tipifican el sistema económico y jurídico de cada país. En México, el intervencionismo estatal, según los artículos 5, 25, 26, 27, 28 y 131 constitucionales se manifiesta, como parcial y planificado, y da por resultado un sistema de economía o estado social de derecho.

La economía mixta da cabida a la planeación inducida u orientada a través de los diferentes instrumentos de política de desarrollo y a la planeación concertada o acordada, que promueve programas en donde se unen la voluntad y el esfuerzo del gobierno federal, de los gobiernos locales y de los sectores sociales en conjunto o específicamente de los sujetos activos de cada sector económico.

### **1.2.1. Rectoría del Estado para el desarrollo nacional integral.**

El término rectoría proviene de rector, es decir que dirige o gobierna, o la persona a cuyo cargo está el gobierno y mando de una autoridad.

La rectoría implica el reconocimiento del Estado como forma de asociación superior a todas, porque constituye una sociedad jurídicamente organizada, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, que tiende a realización del beneficio colectivo. El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal define al Estado como persona moral (artículo 25, fracción I).

Por desarrollo se entiende el proceso de transformación de la estructura de una sociedad ligado al crecimiento económico y social. El proceso se caracteriza por el aumento sostenido, acumulado e irreversible de la producción y de la capacidad productiva de una empresa, sector, nación o sistema para beneficio de la colectividad, durante un período más o menos prolongado<sup>11</sup>. Por integral se entiende que abarca todos los instrumentos a disposición del Estado y se refiere a todos los aspectos del país.

<sup>11</sup> Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Tomo II. p. 414.

En este sentido el desarrollo nacional integral es el progreso y constante mejoramiento que todo el pueblo se propone alcanzar mediante su organización, a fin de extenderlo a todo el territorio nacional y a las diferentes ramas de actividad.

La rectoría del Estado para el desarrollo nacional integral es la supremacía de decisión del poder político, como representante del conjunto de la sociedad para hacer posible, sobre la base de una sola concepción de desarrollo, la participación de los sectores público, privado y social, en aras del interés nacional.

La rectoría estatal es una forma de intervención que implica la decisión del Estado mexicano de participar plenamente en la configuración de la sociedad, sin que ésta deje de participar directa y permanentemente en el proceso de formación y gestión de decisiones, principalmente a través de la planeación. Así podemos afirmar, junto con Jacinto Faya Viesca, que "la rectoría del Estado implica solamente una revalorización del papel del Estado en la reconstrucción de las políticas económicas y sociales, pero enclavadas en los grandes fines y valores del Estado Mexicano, que proclama y sustenta los principios de la libertad, la democracia y la justicia".<sup>12</sup>

La rectoría estatal "...se manifiesta en la potestad para establecer normas directivas de las actividades económicas y para aplicarlas en la realidad donde se desplieguen".<sup>13</sup> Los temas clásicos que han surgido en relación a ella, a través de las constituciones que nos han regido, son gasto público, tributación, deuda, moneda y la política de protección frente al exterior.<sup>14</sup>

Mediante el ejercicio de la rectoría, el Estado se convierte no únicamente en una entidad de equilibrio y ajuste entre las diversas clases sociales, sino en el protector e impulsor coactivo del mejoramiento económico, social y cultural de las clases más desprotegidas.

La rectoría estatal fortalece la capacidad del Estado de provocar una conducción indirecta del flujo de las acciones sociales, su éxito se manifiesta en el logro de acuerdos que ayuden a consolidar la voluntad nacional, más que en el robustecimiento de la acción del gobierno.

---

<sup>12</sup> Faya Viesca, Jacinto. "Rectoría del Estado y Economía Mixta". México, Editorial Porrúa, S.A. 1ª. edición, 1987. p. 241.

<sup>13</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las garantías individuales". Ob. cit. p. 718.

<sup>14</sup> Suárez Dávila, Francisco. "Política Financiera". Vid. "La Constitución Mexicana: Rectoría de Estado y Economía Mixta". Ob. cit. p. 250.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

"La Rectoría del Estado opera no solamente para el orden interno de la República, debe operar también en las relaciones internacionales con otros países. La Rectoría del Estado es una función del Estado Mexicano, Estado que actúa y se expresa en una doble vertiente: interior, y exterior. " <sup>15</sup>

La Constitución otorga de origen la rectoría del desarrollo nacional al Estado. Sin embargo, la única forma en que pues ejercerse es por medio de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de los Poderes de las entidades federativa de acuerdo con la competencia que les asignan la Constitución federal y las Constituciones estatales<sup>16</sup>, según el principio de división de poderes y con respeto del principio de legalidad, que establece que todo acto de los órganos del Estado debe estar fundado y motivado por el derecho en vigor (artículos 14 y 16 constitucionales).

Al Poder Ejecutivo Federal, depositado en el Presidente de la República, le corresponde como encargado de la administración, el desempeño concreto de la rectoría estatal del desarrollo nacional, a través del ejercicio de las atribuciones constitucionales propias de esa rectoría, mediante reglamentos, decretos, acuerdos u órdenes presidenciales, los acuerdos de los Secretarios de Estado o de quienes legalmente tengan atribuciones delegadas, de las resoluciones administrativas concretas y del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados. También corresponde al Poder Ejecutivo Federal la aplicación del marco legal establecido por el Poder Legislativo Federal en relación con la rectoría estatal.

La Constitución dispone que el Poder Legislativo Federal depositado en el Congreso de la Unión, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos Cámaras, una Diputados y otra de Senadores (artículo 50 constitucional), desempeñe funciones de elaboración de leyes, según el procedimiento establecido por el artículo 72 constitucional y de control sobre la Administración Pública Federal.

La gran mayoría de las facultades del Congreso de la Unión son de naturaleza legislativa, pero hay algunas de carácter administrativo o jurisdiccional. De entre las facultades que señala el artículo 73 constitucional se relacionan con la rectoría estatal del desarrollo nacional y con el tema doctoral las relativas a: materia impositiva, en especial para expedir la ley de ingresos (fracción VII) y para establecer determinadas contribuciones ordinarias y especiales (fracción XXIX); materia financiera, principalmente para expedir las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos, para aprobarlos y

<sup>15</sup> Faya Viesca, Jacinto. Ob. cit. p. 148.

<sup>16</sup> Ibidem. p. 35.

reconocer y mandar pagar la deuda nacional (fracción VIII); establecimiento del banco de emisión único (fracción X) y de las casas de moneda (tracción XVIII), legislación sobre materias como hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y trabajo (fracción X); nacionalización condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración (fracción XVI), vías generales de comunicación, postas y correos, uso y aprovechamiento de aguas federales (fracción XVII), planeación nacional (XXIX-D), programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico (XXIX-E), así como promoción de la inversión mexicana, regulación de inversión extranjera y transferencia de tecnología (fracción XXIX-F).

El Poder Legislativo Federal coadyuva al ejercicio de la rectoría estatal, mediante el establecimiento del marco de derecho consignado en la legislación ordinaria que de acuerdo con el principio constitucional de legalidad de los actos de la administración pública, posibilita al Ejecutivo Federal dar cumplimiento a las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El Poder Legislativo desempeña también funciones de control y evaluación de la acción administrativa, principalmente mediante la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, llevada a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV de Constitución) y el análisis de los informes del Ejecutivo sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados.

De acuerdo con el ordenamiento supremo el Poder Judicial Federal depositado en la Suprema Corte Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios Circuito y en los Juzgados de Distrito (artículo 49 constitucional) es el encargado de aplicar la ley a los casos concretos en que se tenga que decidir conflictos de derechos o de intereses entre los gobernados. La Constitución asigna a este Poder:

- a) La función jurisdiccional federal ordinaria (artículos 104 a 106 constitucionales), consistente, entre otros, en el conocimiento de las controversias del orden civil o criminal suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de ley federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; de los recursos de revisión interpuestos contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo; de las controversias en que la Federación fuese parte; de las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105, que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (controversias constitucionales,

con excepción de las referidas a materia electoral; acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, con excepción a las referidas a materia electoral, y los recursos de apelación contra sentencias de Jueces de Distrito dictadas en los procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten), y de los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular, y

- b) La función jurisdiccional en materia de amparo (artículos 103 y 107), para el control de la constitucionalidad (reservado a la Suprema Corte) y para el de la legalidad (correspondiente a los Tribunales Colegiados de Circuito), cuando el quejoso alegue violaciones de garantías individuales por parte de una autoridad o cuando se da una invasión de esferas entre las entidades federativas y la Federación. El juicio de amparo siempre se sigue a instancia de parte agraviada y la sentencia que se dicta únicamente se limita a amparar y proteger a los individuos en el caso particular, sin hacer una declaración general sobre la ley o acto que motivó la reclamación.

Cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia conoce de la revisión de las sentencias que pronuncia en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito cuando se haya impugnado en la demanda, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad (artículo 197, fracción VIII, inciso a)).

El Poder Judicial Federal tiene un papel potencial en la rectoría estatal del desarrollo nacional, ya que únicamente puede intervenir respecto de los casos concretos que se le planteen, mediante la decisión de un conflicto que involucre el ejercicio de las atribuciones propias de la misma.

No obstante lo anterior, se puede afirmar que el Presidente de la República al ejercer la rectoría del Estado mediante actos concretos de carácter administrativo y al tener la representación del país en el exterior, aparece ante los particulares y otras naciones como la encarnación de la rectoría estatal.

#### **1.2.1.1. Fines específicos.**

No obstante la enorme importancia de la noción de Estado sus tratadistas no han podido ponerse de acuerdo sobre su concepción, su naturaleza, sus funciones y sus fines.

Los fines del Estado, incluidos en el ordenamiento supremo, son lo que se conoce como "decisiones políticas fundamentales" que gozan de supremacía y constituyen principios que la conciencia histórica del país y de la época considera necesario respetar. Estos principios para ser eficaces deben mantener un grado suficiente de congruencia con las variaciones que operen en la realidad.

Respecto a la rectoría estatal del desarrollo la Constitución señala en su artículo 25, primer párrafo, los fines específicos que deben seguirse en su cumplimiento:

a) El fortalecimiento de la soberanía.- Este fin supone preservar la capacidad de autodeterminación. La soberanía como negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder (independencia) o potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional (supremacía)" <sup>17</sup> es un objetivo vital del Estado, su debilitamiento impide la toma de decisiones y medidas adecuadas al desarrollo del país.

La participación de la sociedad es importante para robustecer la soberanía nacional. El hecho de que el pueblo, titular originario de la soberanía la haya depositado para su ejercicio en poderes constituidos (artículo 41 constitucional) no significa que se desvincule de su fortalecimiento más aún cuando se prevén instrumentos como la planeación, que hace participe al pueblo de las decisiones sobre el desarrollo nacional.

- b) El fortalecimiento del régimen democrático.- Esta es una finalidad sustancial del Estado mexicano y se manifiesta como facultad de autodominación. El régimen democrático principalmente consagra la no concentración del poder en un individuo o grupo, la existencia de un pluralismo y la participación de los individuos en la creación y aplicación de las normas jurídicas a las que estarán obligados.
- c) El pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos (conjuntos sociales organizados, como los grupos étnicos) y clases sociales (agrupamientos en relación con los medios de producción, como campesinos o trabajadores) protegidos por la Constitución. Este fin enlaza la noción de

---

<sup>17</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ob. cit. p. 6 (cita de Carré de Malberg).

libertad entendida como potestad para elegir propósitos determinados y los medios para realizarlos, con la idea de dignidad, en el sentido de que, a partir de condiciones decorosas de vida, se puede escoger entre diversas alternativas.

Lo anterior debe alcanzarse a través de dos formas:

- 1) Por el crecimiento económico y del empleo, que implica la adopción por parte del Estado de una posición activa en la creación de condiciones generadoras de dicho crecimiento; en el logro de un equilibrio de los factores de producción y, en la promoción, producción y ampliación de las oportunidades de trabajo y en la organización social del mismo, y
- 2) Por la distribución equitativa del ingreso y la riqueza como corrector de desequilibrios sociales y económicos y promotor de un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

#### **1.2.1.2. Atribuciones estatales.**

Para cumplir con su papel de rector, el Estado tiene asignadas constitucionalmente una serie de atribuciones que pueden o no conllevar facultades de imperio y que comprenden el contenido de las actividades estatales limitadas por el ordenamiento supremo y por las leyes, en respeto del principio de legalidad. Estas atribuciones son las contenidas en el segundo párrafo del artículo 25 constitucional: planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y regular y fomentar las actividades demandadas por el interés general en el marco de libertades que la Constitución otorga.

El Estado interviene más en la economía por el mantenimiento de ciertos servicios indispensables para la comunidad, la necesidad de controlar una economía cada vez más compleja y monopolizada y la regulación estatal de la economía.<sup>18</sup>

La actividad económica nacional es el conjunto de acciones llevadas a cabo conjunta o separadamente por los sectores público, privado y social dentro del sistema de economía mixta. Las atribuciones estatales otorgadas para planearla, conducirla, coordinarla y orientarla corresponden a la idea de un Estado moderno.

---

<sup>18</sup> Faya Viesca, Jacinto. Ob. cit. p. 108 y 109.

La planeación es considerada por algunos tratadistas como una "técnica de intervención a partir de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político y de sus leyes, y que inserta en la Carta Fundamental, define un proyecto nacional en función de objetivos precisados en una ideología constitucional y política".<sup>19</sup> La planeación es un instrumento que en manos del Estado, como medida de autocontrol, implica el establecimiento de metas concretas planteadas con el auxilio de la sociedad, y de los medios y procedimientos necesarios para alcanzarlas.

Los aspectos integrantes de la planeación son esencialmente tres: el político, que coordina el actuar de la sociedad hacia un objetivo, siempre con respeto de las garantías constitucionales; el económico, que sujeta las acciones estatales a un plan (estructura o modelo de previsión); y el jurídico, que regula y legitima el plan al introducirlo en el orden normativo. El proceso de planeación produce en todos los sectores sociales la conciencia de la necesidad de organizarse y abre los canales de consulta popular.

La conducción se refiere a la labor de guía del gobierno a través de actos estatales (legislativos o ejecutivos) que, en forma directa, establecen la aplicación de medidas para una actividad en particular.

La coordinación se produce mediante un sistema de concertación de acciones entre Federación, entidades federativas y municipios, para el logro de actividades comunes, con respeto siempre de las competencias propias de cada nivel de gobierno.

La orientación es la atribución estatal que hace uso de la inducción, es decir, del estímulo o las acciones que, congruentes con los fines generales de la sociedad, encaminan la actividad de los particulares en forma indirecta.

Las atribuciones del Estado respecto de los particulares se dividen en aquellas que: a) reglamentan la actividad privada, b) fomentan, limitan y vigilan esa actividad y, c) se sustituyen total o parcialmente a la actividad de los particulares o se combinan con ella en la satisfacción de las necesidades de la sociedad.<sup>20</sup>

La atribución del Estado para realizar la regulación y fomento de actividades se relaciona con dos nociones importantes: el interés general y el marco de garantías constitucionales.

<sup>19</sup> Witker V., Jorge. "Derecho Económico". Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, Editorial Haría, S.A., 1985, p. 55.

<sup>20</sup> Fraga, Gabino. Ob. cit. ps. 26 a 28.

El interés general también llamado interés social atempera y condiciona la libre iniciativa privada. Es la base fundamental para que el Estado planee, conduzca, coordine y oriente la actividad económica nacional y para que lleve a cabo actividades de regulación y fomento.

El texto constitucional no define que es el interés social, aunque lo menciona en diversos preceptos: en el artículo 30., fracción 1, inciso c) en relación a que la educación debe contribuir a formar una convicción del interés general de la sociedad; en el artículo 25, segundo párrafo, al establecer la atribución estatal de regular y fomentar actividades demandadas por ese interés; y, en el artículo 28, séptimo párrafo, respecto a que no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores que vendan mercancías en defensa del interés general.

La legislación ordinaria tampoco proporciona un concepto de interés social, ni caracteriza sus elementos, pero en algunos ordenamientos se señalan consecuencias jurídicas para casos determinados. Otros ordenamientos legales se limitan a establecer que sus disposiciones son de orden público y de interés social.

En materia jurisprudencial se sostiene que se afecta el interés social, en relación a la suspensión del acto reclamado cuando "se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría."<sup>21</sup>

En la doctrina, Ignacio Burgoa concluye que el interés social se traduce en... "cualquier hecho, acto o situación de los cuales la sociedad pueda obtener un provecho o una ventaja o evitarse un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previéndose un mal público, satisfaciéndose una necesidad colectiva o lográndose un bienestar común."<sup>22</sup>

De lo anterior se desprende que la Constitución, la legislación ordinaria y la jurisprudencia no definen los elementos esenciales del interés general, concepto dominante en los artículos 25 y 26 constitucionales. Sin embargo, puede decirse que aquél no puede ser otro que el avocado al logro de los fines del Estado, a la protección de las mayorías y a la realización de la justicia social y en especial se

<sup>21</sup> "Suspensión del acto reclamado, concepto de orden público para los efectos de la". Vol. 47, Pág. 58 denuncia de contradicción de tesis. Vol. 47, Pág. 58 denuncia de contradicción de tesis. Varios 473/71 tribunales colegiados primero y segundo administrativos del primer circuito. Unanimidad de 4 votos. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917.1988. 2a. parte Salas y Tesis Comunes. Tomo P-Z. Tesis #1864. p. 3009 y 3010.

<sup>22</sup> Burgoa, Ignacio. "Las garantías individuales". Ob. cit. p. 161.

manifiesta en cualquier hecho, acto o situación a partir de la cual la sociedad puede obtener un beneficio común o evitarse un daño colectivo. Su noción está muy ligada al concepto de orden público, entendido como el mecanismo estatal utilizado para impedir que ciertos actos particulares afecten los intereses fundamentales de la sociedad .

El interés general es el que determinará en cada momento las actividades que deben ser reguladas de manera específica o fomentada prioritariamente.

Las atribuciones estatales propias de la rectoría del desarrollo deben respetar el marco señalado por las garantías constitucionales (individuales y sociales). De tal forma, además de proteger a los individuos en particular y como parte de un grupo social, se facilita su participación en el desarrollo nacional.

Las garantías individuales tienen como fuente a los derechos del hombre. Son seguridades o protecciones en favor de los gobernados, inherentes a todo régimen democrático y que dentro de un estado de derecho impiden el abuso del poder, al someter la actividad del Estado, a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.<sup>23</sup>

La potestad de los gobernados (sujetos activos) de reclamar al Estado y a sus autoridades (sujetos pasivos) el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre tiene la naturaleza de un derecho subjetivo público, porque se impone al Estado, es una facultad y se hace valer frente a la autoridad.

Según el contenido del derecho subjetivo público las garantías pueden ser de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica, es decir, las esferas jurídicas del gobernado oponibles y reclamables a las autoridades estatales se refieren al respeto de su situación de igualdad con sus semejantes, al de su libertad en todas sus manifestaciones, al de su propiedad y a la observancia de ciertas formalidades por parte del poder público, para que su actuación al afectar a un gobernado sea válida constitucionalmente e implique una seguridad jurídica.

- ◆ La garantía de igualdad se manifiesta en la posibilidad o capacidad que posee una persona para adquirir derechos o contraer obligaciones propias de todos aquellos sujetos que se encuentran en la misma situación jurídica. Esta garantía se encuentra prevista en los artículos constitucionales 1, 2, 4, 12 y 13 correspondientes cada uno al goce de todo individuo de las garantías constitucionales, a la prohibición de la esclavitud, a la igualdad de derechos sin distinguir sexo, a la prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, a la prohibición de fueros y a la imposibilidad de ser

<sup>23</sup> Burgoa, Ignacio. "Las garantías individuales". Ob. cit. p. 161.

sometido a proceso con base en leyes privativas o a través de tribunales especiales.

- ◆ La garantía de libertad es la potestad para realizar los fines escogidos por conducto de los medios idóneos, con las restricciones legales impuestas en respeto al interés social. Este derecho público subjetivo está presente en los artículos constitucionales 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16 tercer párrafo, 24 y 28, referentes respectivamente a las libertades de enseñanza, de trabajo, de libre expresión, de imprenta, al derecho de petición, de reunión y asociación, de posesión y portación de armas no prohibidas, de tránsito, de circulación de correspondencia, de religión y de libre concurrencia. En el caso de la regulación y fomento de actividades demandadas por el interés general esta garantía es el límite expreso que señala la Carta Magna.
- ◆ La garantía de propiedad está consignada en el artículo 27 constitucional. Consiste en el derecho público subjetivo que tiene el gobernado de disponer de una cosa afecta a él, mediante el ejercicio de actos de dominio, lo que implica para su titular la potestad de imponer coercitivamente su respeto y acatamiento a todo sujeto, incluyendo el Estado, pero tales actos deben respetar siempre el interés social y las modalidades que se impongan con base en éste.
- ◆ La garantía de seguridad jurídica se expresa en el conjunto de circunstancias o requisitos previos a que debe sujetarse una determinada actividad estatal (unilateral, imperativa y coercitiva) para generar una afectación válida en la esfera jurídica del gobernado. Esta garantía se encuentra en los artículos constitucionales 14 a 23.

Las garantías individuales al ser oponibles al Estado ocasionan que éste se abstenga de intervenir en la esfera del particular. Estas garantías facilitan la expresión de la voluntad de cada persona en relación al desarrollo del país y permiten su participación en acciones específicas, que no le sean impuestas sino adoptadas libremente.

Las garantías individuales deben ser respetadas por todas las autoridades que actúan conforme a sus atribuciones y deben tomarse como límites precisos, en particular, al ejercerse las facultades de regular y fomentar las actividades demandadas por el interés general, para no caer en un exceso de reglamentación que haga demasiado rígido el marco legal, o en el uso de políticas estatales de fomento en detrimento de mecanismos más participativos.

Junto a las garantías individuales nuestra Constitución consignó garantías sociales que pretenden proteger a la persona humana no como individuo, sino como componente de un grupo social o de la sociedad en general. Ambas clases de garantías constituyen esferas intercomunicadas.

Las garantías sociales están constituidas por el conjunto de derechos subjetivos, colectivos de origen, de carácter social, inalienables e irrenunciables, otorgados a determinadas clases sociales en deplorable situación económica para protegerse frente a otros grupos, clases sociales y frente a la misma sociedad. Estos derechos sociales tienen como características esenciales el ser derechos concretos, con un contenido específico, que exige una intervención activa del Estado para realizarlos y se conceden a los hombres como parte de un grupo social.

Las garantías sociales limitan a las individuales para bien de toda la sociedad. Se encuentran contenidas principalmente en los artículos 3, 27, 28 y 123 de la Constitución, referentes a la educación, al agro, al régimen de propiedad y al trabajo, respectivamente .

Las autoridades estatales deben respetar las garantías sociales al ejercer todas sus atribuciones, en especial aquéllas que se relacionen con el sector social de la economía, integrado por grupos que no tienen una situación económica favorable.

En este punto es importante señalar que con el desarrollo de las atribuciones económicas del Estado ha cobrado un gran impulso el llamado "Derecho Económico", disciplina que nace en forma simultánea con la intervención del Estado en el campo de los asuntos económicos y que se define como el conjunto de normas y principios, generalmente de Derecho Público, que regula y sanciona la intervención del Estado en la economía de la sociedad. Es, en realidad, el derecho del desarrollo económico, ya que busca lograr un proceso de cambio mediante la transformación de estructuras de producción, distribución y consumo.

Tampoco debemos olvidar la división que se ha hecho del derecho económico en derecho público económico (interno y externo) y derecho privado económico,<sup>24</sup> que refleja perfectamente las nuevas tendencias globalizadoras mundiales.

---

<sup>24</sup> Serra Rojas, Andrés. "Derecho Económico". México, Editorial Porrúa, S.A., 1990, 2a. edición. p. 103.

"El concepto de nuevo derecho económico, se ofrece en función de la regulación por el Estado de la economía, a través de empresas públicas y, sobre todo, de un sistema normativo, constitucional (constitución económica) y legal, que en forma exclusiva atribuye ciertas actividades (monopolios), o lo faculta para intervenir y restringir otras en que participan los particulares (la iniciativa privada)."<sup>25</sup>

Otro concepto que también surge con gran fuerza es el de la "política económica", entendida como el conjunto de medidas que adopta un gobierno en relación a problemas que se derivan de la satisfacción de necesidades públicas o privadas,<sup>26</sup> ya que si los problemas son mundiales las decisiones también deben serlo.

Nos parece oportuno citar, antes de concluir este inciso, una importante opinión de Jacinto Faya Viesca en lo que se refiere a la trascendencia de la rectoría económica del Estado. De acuerdo con este autor, "dentro de la Administración económica del Estado, no hay campo para una Rectoría del Estado neutra. Es decir, que el Estado está absolutamente imposibilitado (la Constitución se lo prohíbe expresamente) para disminuir los derechos sociales y los compromisos asumidos a través de la Constitución. Sería un contrasentido pensar en una Rectoría del Estado neutra o pro demoliberal. Esto sería negar la propia naturaleza de la rectoría estatal. La rectoría del Estado solamente puede entenderse como dimensionada y con una poderosa y total vocación a lo social. En este sentido, Rectoría del Estado es sinónimo de Estado Social. El Estado es rector solamente para fortalecer los valores del constitucionalismo social. Por ello, solamente podemos comprender cabalmente este concepto, a partir de una interpretación integrativa y totalizadora de los artículos 3o., 25, 26, 27, 28 y 123 de nuestra Constitución Política".<sup>27</sup>

### **1.2.2. Concurrencia responsable de los sectores público, privado y social en el desarrollo económico nacional.**

El artículo 25 constitucional en su párrafo tercero establece la concurrencia responsable de los sectores público, privado y social al desarrollo nacional, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan a ese desarrollo (como la inversión extranjera directa).

<sup>25</sup> Barrera Graf, Jorge. "Instituciones de Derecho Mercantil." México, Editorial Porrúa, S.A., 1989, 1a. edición. p. 50.

<sup>26</sup> Serra Rojas, Andrés. "Derecho Económico". Ob. cit. p. 185.

<sup>27</sup> Faya Viesca, Jacinto. Ob. cit. p. 223.

Este esquema de convergencia de los sectores público, privado y social plasmado para revitalizar las fuerzas del conjunto de la sociedad y conducir a la consolidación de un desarrollo económico, tiene su origen en el reconocimiento constitucional de la existencia de una sociedad plural, de un campo de actuación estatal con respecto de las garantías individuales y sociales, y de la interacción entre un Estado y una sociedad conscientes de su responsabilidad.

La voz "sector" puede ser utilizada en sentidos diversos al ser combinada con otras expresiones:

- a) Sectores sociales o partes sociales, que incluye a trabajadores, empresarios, comerciantes, productores y el gobierno.
- b) Sectores administrativos. Considerado como el "agrupamiento convencional de las dependencias y entidades públicas que se integra por una dependencia coordinadora o cabeza de sector y aquellas entidades cuyas acciones tienen relación estrecha con el sector de responsabilidad de la misma y que tiene la finalidad de lograr una organización sectorial que permita contar con instrumentos idóneos para llevar a cabo los programas de gobierno".<sup>28</sup>
- c) Sectores de actividad. Así se designan los casos en que las actividades operativas o productos finales de dos o más instituciones inciden en un mismo ámbito de actividad o entorno a un problema específico.
- d) Sectores de la actividad económica. En relación a las actividades económicas que se llevan a cabo en un país la economía suele dividirlas en sectores. El primario se refiere a la producción; el secundario a la transformación; el terciario a la prestación de servicios; y el externo a las relaciones económicas con el extranjero.
- e) Sectores del desarrollo económico nacional según el tipo de propiedad de los medios productivos. Del artículo 27 constitucional se desprende la división triangular de la propiedad. De tal manera existe: la propiedad pública, que es la atribuida al Estado como entidad con personalidad jurídica propia y que se ejerce por medio de distintos órganos y autoridades y entorno a los tres niveles de gobierno; la propiedad privada, que aparece cuando un bien es atribuido a una persona física o moral del derecho privado y está sujeta a las modalidades que dicte el interés público; y, la propiedad social, que es la asignada a las comunidades agrarias y a diversas organizaciones constituidas por personas jurídicas de derecho social (como los trabajadores). Este régimen triangular de

<sup>28</sup> "Glosario para el proceso de planeación". México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal, 1985. p. 110.

la propiedad aplicado a los medios productivos constituye los sectores público, privado y social.

El sector público está integrado por cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública a la que la Constitución, una ley del Congreso de la Unión o un decreto del Ejecutivo Federal, confíen actividades reservadas de manera exclusiva al Estado.

El sector privado está formado por todas las personas físicas y morales de derecho privado que se dediquen a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode siendo lícitos (artículo 5 constitucional). Es decir, se compone por las personas físicas y morales que realicen actividades económicas en el marco de la libre empresa, únicamente limitadas por las prohibiciones y regulaciones establecidas en ley y reglamentos. Los ejidatarios, trabajadores o cooperativistas como personas individuales pueden formar parte de este sector. También se pueden incluir a los extranjeros y a las empresas extranjeras constituidas conforme a leyes mexicanas.<sup>29</sup>

El sector social esta integrado por las actividades fundadas en la propiedad social, configurada por formas de apropiación colectiva de los medios de producción. Esto es, los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, la totalidad de formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes socialmente necesarios (artículo 25, párrafo sexto de la Constitución). El sector social comprende un amplio abanico de actividades económicas y los grupos sociales que encuadra son muy heterogéneos.

El grado de participación de los diversos sectores en el desarrollo económico requiere distinguir entre:

- I. Areas estratégicas reservadas en forma exclusiva al Estado (artículos 25, párrafo sexto y 28, párrafos cuarto y quinto de la Constitución).
- II. Areas prioritarias en donde se da la participación del sector público por sí o con los sectores social y privado (artículo 25 constitucional, párrafo quinto).
- III. Areas liberadas en que la actuación de los particulares es regulada por el Estado, a través de diversos medios como licencias o permisos.

<sup>29</sup> Faya Viesca, Jacinto. Ob. cit. p. 78.

Como puede observarse, la concurrencia de los sectores público, privado y social en el desarrollo nacional se da, por definición, bajo la rectoría del Estado, e incluye no sólo la participación paralela de los tres sectores en el desarrollo económico, sino también cierto grado de protección del Estado hacia las actividades de los particulares, definidos como sector privado o como sector social, según sea el caso. Así, pues, rectoría y concurrencia definen el perfil del sistema mexicano de economía mixta.

"Aun cuando, de hecho, el Estado mexicano ha sido rector de la economía desde la Revolución, la inclusión explícita de esta prerrogativa en la Carta Magna y la delimitación de los sectores público, social y privado provocaron la oposición abierta de algunos grupos empresariales, los cuales argumentaron que la reforma reforzaba la tendencia del Estado a intervenir en la economía. Por otro lado, entre los partidarios de la rectoría económica del Estado, hubo algunos a quienes les pareció incorrecto que se limitara ésta a los sectores prioritarios o estratégicos."<sup>30</sup>

#### **1.2.2.1. Areas estratégicas y áreas prioritarias.**

Dentro del sistema de economía mixta encontramos dos nociones fundamentales: el derecho a la iniciativa pública en áreas reservadas (áreas estratégicas) y el derecho a la iniciativa pública, privada y social en iguales circunstancias (áreas prioritarias y áreas liberadas).

El Estado se reserva determinadas áreas estratégicas de la economía y de los servicios por razones de seguridad nacional, de independencia económica, de interés público o de beneficio social. Estas áreas no pueden ser consideradas monopolios porque el Estado no parte del principio de competencia sino de protección.<sup>31</sup>

Por áreas estratégicas se entiende el conjunto de actividades económicas de especial importancia para el desarrollo nacional -como las referidas a la producción de bienes o servicios fundamento de otras actividades o las relativas a recursos no renovables con un gran valor por su carestía o su uso para determinados fines- que realiza exclusivamente el gobierno federal, a través de la Administración Pública central o paraestatal. En estas áreas el gobierno siempre mantendrá por mandato constitucional (artículo 25, párrafo cuarto) la propiedad y el control de los organismos que efectúen actividades en los mismos.

<sup>30</sup> Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial. "Crónica del gobierno de Salinas de Gortari". Síntesis e Índice temático. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 65.

<sup>31</sup> Faya Viesca, Jacinto. Ob. cit. p. 45.

El artículo 28 constitucional en su párrafo cuarto enumera como áreas estratégicas las siguientes: correos; telégrafos, radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión, con lo que se abre la posibilidad de ampliar estas áreas.

El listado de áreas estratégicas establecido en el artículo 28 constitucional demuestra que las mismas fueron consideradas por el Poder Constituyente Permanente de tal importancia, que la ley fundamental debía enumerarlas. Por el rango que se les otorgó, para proceder a su modificación tendría que seguirse el procedimiento especial establecido por el artículo 135 constitucional, que prevé la participación conjunta del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales. Cabe señalar, además, que el artículo 72, inciso f) constitucional establece claramente el principio de la jerarquía normativa, ya que para la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos -y por ende, de la Constitución como lo establece el citado artículo 135- se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. En ese sentido resulta contrario a la técnica jurídico-constitucional que el artículo 28 constitucional señale que el Congreso de la Unión por medio de una ley ordinaria de jerarquía inferior a la Constitución y que encuentra en ella su fundamento de validez, pueda ampliar esas áreas, no siendo por definición constitucional el poder legislativo competente, por sí sólo, para modificar o adicionar la Constitución. Una ampliación o modificación de las áreas estratégicas, por vía legislativa, contradice el carácter rígido de la Constitución.

Las áreas prioritarias se establecieron con la finalidad de transitar a formas superiores de concurrencia y solidaridad, a fin de fortalecer el interés de la sociedad. Están constituidas por el conjunto de actividades económicas de producción y distribución de bienes y servicios, que resulta conveniente atender y fomentar con antelación a otras, en función de las necesidades concretas del desarrollo nacional y de las exigencias del interés general. Tales actividades las realiza el gobierno federal por sí, a través de empresas públicas, o en concurrencia con los sectores social y privado.

Con las reformas de 1995 al artículo 28 constitucional se establecieron como áreas prioritarias la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, con el señalamiento expreso de que al ejercer en ellas su rectoría el Estado protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación. En general, puede afirmarse que las mencionadas no son las únicas áreas

prioritarias, ya que varían según el grado de eficiencia, productividad del país y satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares (artículo 6 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Los criterios para el establecimiento de las áreas prioritarias se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo y en diversos programas y se refieren esencialmente a los bienes y servicios socialmente necesarios y a las actividades tanto de producción básica, como aquellas en donde la participación pública sirve de promotor del desarrollo económico.

Para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y de las prioritarias el Estado cuenta según el artículo 28 constitucional, párrafo sexto, con organismos y empresas, esto es -en una interpretación sistemática- con organismos desconcentrados y empresas públicas (también llamadas paraestatales).

Los organismos desconcentrados son la forma jurídica en que la administración centralizada presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del país, a fin de descongestionar al poder central, pero sin romper los vínculos jerárquicos (artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Las empresas públicas o paraestatales son organismos económicos del Estado que coordinan varios de sus elementos y recursos para producir bienes y servicios dentro del marco de la rectoría estatal del desarrollo. Son creadas por el Estado para manejar áreas estratégicas o para dar impulso y racionalidad a actividades prioritarias, que los sectores social y privado no deben o no pueden atender.

En la legislación actual las empresas paraestatales toman la forma de:

- a) Organismos descentralizado.- Son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).
- b) Empresas de participación estatal mayoritaria.- Son las sociedades nacionales de crédito, las sociedades de cualquier otra naturaleza (incluidas las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales

de seguros y finanzas) en que: el gobierno federal o sus entidades paraestatales tengan más del 50% del capital social; o que existan títulos de capital social de serie especial que puedan ser suscritos sólo por el gobierno federal; o que este último pueda nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, o designar al presidente o director general, o pueda vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

A estas empresas se asimilan las sociedades civiles y las asociaciones civiles en que la mayoría de los asociados o de las aportaciones económicas preponderantes sean de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; o en las que participen servidores públicos en razón de sus cargos (artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Las empresas en que participen mayoritariamente el gobierno federal o una o más entidades paraestatales deberán tener por objeto las áreas prioritarias (artículo 30 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

- c) Fideicomisos públicos.- Los fideicomisos son públicos cuando la Administración Pública Federal al establecerlos, los organiza de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación mayoritaria, para auxiliar al Ejecutivo Federal en el impulso a las áreas prioritarias del desarrollo. El fideicomitente único de la Administración Pública Federal central es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

La proliferación de empresas paraestatales permitía lograr un doble objetivo: acomodar a la clase política seguidora del Presidente de la República en puestos estratégicos e intervenir en forma directa en la economía, mediante instrumentos de regulación operativa, impulso o fomento.

En la actualidad, la disminución en el número de empresas paraestatales refleja la tendencia a reducir las actividades en las que tiene intervención directa el Ejecutivo Federal, bajo la idea de que existen muchas áreas en las cuales no está justificada ni resulta necesaria su participación. Esta concepción lleva a una consecuente redefinición del papel del Presidente de la República dentro del redimensionamiento del Estado y al enfrentamiento entre los conceptos de intervencionismo y liberalismo.

El Estado además de contar con organismos desconcentrados y empresas públicas para actuar directamente en las áreas estratégicas y en las prioritarias

necesita utilizar instrumentos que le permitan intervenir en las actividades económicas de manera concertada con los sectores social y privado.

En las áreas estratégicas no se prevé la concurrencia de sectores, pero si se llega a dar una participación conjunta de los mismos en actividades comprendidas en tales áreas.

Desde el punto de vista del sector público la concurrencia de sectores en las áreas prioritarias suele dividirse en aquellas que engloban actividades en donde este sector participa como instrumento catalizador y promotor del desarrollo y de la participación de los sectores social y privado; y en aquellas en que la intervención directa del sector público se da sólo en los casos en que la actuación de los sectores social y privado no es suficiente para alcanzar los objetivos del interés público y por ello se busca abrir alternativas de coparticipación.

Respecto de las áreas prioritarias el artículo 28 constitucional en su último párrafo establece la posibilidad de otorgar subsidios (apoyos de carácter económico) cuando sean generales, temporales y no afecten substancialmente las finanzas de la Nación. Consideramos que el uso de los subsidios puede disminuirse si se busca una mayor participación de los sectores social y privado en el desarrollo de las actividades consideradas prioritarias.

Dentro de un marco de concurrencia de sectores la intervención del Estado convertido en regulador y planificador y aún en empresario, obligan a apoyar e impulsar el desarrollo de los sectores social y privado, para cumplir con el postulado constitucional de una economía mixta.

Los principales lineamientos constitucionales que guían el impulso y fomento de los sectores social y privado por parte del Estado son:

- ◆ El impulso con equidad y productividad a las empresas de los sectores social y privado, y su sujeción a las modalidades que dicte el interés público y el beneficio general (artículo 25, párrafo 50. de la Constitución). Por equidad se entiende la individualización más justa de la norma general y por productividad, el porcentaje de rendimiento que se puede ganar en algún factor de la producción (trabajo, capital o tierra).
- ◆ El establecimiento de mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social (artículo 25, párrafo séptimo de la Constitución).

- ◆ El establecimiento de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios (artículo 25, párrafo séptimo de la Constitución).
- ◆ El aliento y protección a la actividad económica de los particulares (artículo 25, párrafo octavo de la Constitución).
- ◆ La creación de condiciones adecuadas para que el sector privado contribuya al desarrollo económico nacional (artículo 25, párrafo octavo de la Constitución).

Los lineamientos anteriores permiten afirmar que se han establecido nuevas garantías en favor de los individuos integrantes de los sectores social y privado, consistentes en el derecho de recibir el aliento y la protección de la ley en relación con las actividades económicas que realicen.

El apoyo a las empresas privadas y sociales se da bajo la instrumentación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática en el que participan los sectores público, social y privado. De tal forma se pretende lograr un crecimiento económico inmerso en un ambiente en el que tengan intervención todas las partes interesadas.

En materia económica, además de las facultades presupuestales, el Ejecutivo en la rectoría económica tiende a estar por encima del Congreso, ya que los monopolios estatales son controlados por el Ejecutivo mediante las empresas y organismos que puede crear (artículo 28 constitucional, párrafo quinto); la autonomía del Banco Central es muy relativa y el Ejecutivo tiene la facultad de otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. Esto afecta los montos de la recaudación.<sup>32</sup>

### **1.3. Planeación del desarrollo nacional.**

El artículo 26 constitucional señala explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional y básicamente determina:

- a) La organización por parte del Estado de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (párrafo primero) encuadrado en el marco constitucional de rectoría estatal, de respeto a las garantías individuales y sociales, de

---

<sup>32</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. "Una Constitución para la Democracia". Ob. cit., ps. 85 y 86.

economía mixta con estímulo al sector social y apoyo al sector privado y de autonomía de los niveles de gobierno.

- b) El diseño de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (párrafo segundo).
- c) La potestad para otorgar al Ejecutivo, a través de una ley, facultades para establecer: procedimientos de participación; procedimientos de consulta popular; criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y programas de desarrollo; órganos responsables del proceso de planeación; bases para que el Ejecutivo Federal pueda acudir a la coordinación, a la inducción y a la concertación en la elaboración y ejecución del Sistema Nacional de Planeación Democrática (párrafo tercero).

El espíritu del artículo 26 constitucional refleja la noción de concurrencia tripartita de los sectores público, privado y social y la idea de que a través de consultas populares es posible conocer las opiniones de esos sectores para involucrarlos tanto en la preparación como en la realización del sistema de planeación y de sus instrumentos.

La planeación se define como un proceso específico que en el marco de un sistema político determinado permite al Estado, mediante diferentes mecanismos evaluar, proponer y realizar un conjunto de acciones y relaciones sociales, económicas, políticas y técnicas con base en ciertos valores y objetivos socialmente aceptados (principios y propósitos nacionales), a través de un conjunto ordenado de estrategias de desarrollo, compatibilizando las acciones de los diferentes grupos sociales y coordinando las acciones administrativas necesarias".<sup>33</sup> Es decir, la planeación es un proceso racional consistente en el establecimiento de directrices, la definición de estrategias y la selección de alternativas, en atención tanto a objetivos (propósitos inscritos en el proyecto nacional) y metas (tareas de cada sector) económicas, sociales y políticas, como recursos, a fin de concretar planes y acciones específicas, a través de instrumentos determinados.

"La planeación incide fundamentalmente en los aspectos económicos de la vida estatal, pero a través del fenómeno económico condiciona y encamina las formas de relación entre gobernantes y gobernados, incluso sólo entre

<sup>33</sup> Salinas de Gortari, Carlos "La inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México". Vid. "Aspectos jurídicos de la planeación en México". México, Secretaría de Programación y Presupuesto - Editorial Porrúa, S.A., 1981. 1a. edición. p. 168.

governados, determina los campos de participación y hace efectivos o nugatorios los derechos de los individuos y de las clases sociales..."<sup>34</sup>

Los principios que perfilan la planeación son, entre otros: la racionalidad (selección racional de alternativas propuestas), la previsión (predecir situaciones factibles en un futuro inmediato o mediano), la universalidad (abarcar todos los sectores y sus actividades propias), la unidad (integración orgánica y compatible) y la continuidad (orden lógico en las etapas del proceso de planeación).<sup>35</sup>

La planeación postulada por el sistema nacional se califica de democrática, esto es, forma parte de la categoría de planificación indicativa o participativa. Es democrática porque las decisiones que afectan a la comunidad no se adoptan únicamente por las autoridades sino que son objeto de una discusión y acuerdo con los distintos sectores sociales, a fin de armonizar sus intereses y seguir la voluntad mayoritaria, en respeto de la minoritaria. Es planificación indicativa porque sólo es obligatoria para los órganos de gobierno y para la administración pública central y paraestatal y requiere de la voluntad de los sectores sociales, con quienes se concierta su incorporación al plan correspondiente.

El concepto de planeación democrática constituye un instrumento y un complemento de la rectoría del Estado, para conjugar en el marco de libertades y pluralismo que consagra la Constitución los esfuerzos gubernamentales con las acciones de los sectores sociales. También es un principio constitucional, político y económico que no puede apartarse del respeto al régimen representativo, a la legitimidad de los poderes, al ejercicio de las libertades y derechos políticos fundamentales, al principio de igualdad ante la ley y al acceso de todo el pueblo a bienes económicos y culturales .

"La planeación democrática se sitúa en lo que algunos autores han dado en llamar área, espacio o ámbito preparlamentario, refiriendo con esta expresión a todos aquellos procesos de formación de voluntad nacional que trabajan en paralelo a los mecanismos tradicionales como lo son los partidos políticos".<sup>36</sup>

La planeación democrática como proceso puede tomarse en dos dimensiones: como un proceso de formación de la voluntad nacional que acude a

<sup>34</sup> Blanco Fornieles, Víctor. "El intervencionismo de Estado en el derecho constitucional mexicano". Vid. Estudios de derecho económico. Volumen V. Coordinador: Marcos Kaplan. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p. 43.

<sup>35</sup> Witker V., Jorge. "Derecho Económico". Ob. cit. ps. 57 y 58. Dromi, José Roberto. "Manual de Derecho Administrativo". Tomos I y II. Buenos Aires, Argentina, Editorial Astrea, 1987. p. 121 y 122.

<sup>36</sup> Reyes Heróles, Federico. "Neoliberalismo y rectoría estatal". Vid. "La Constitución Mexicana: Rectoría de Estado y Economía Mixta". Ob. cit. p. 223.

un mecanismo dialéctico-contradictorio en la negociación y se sitúa en un ámbito paralelo a los mecanismos tradicionales (como los partidos políticos); y, como un proceso administrativo que cumple con los principios de jerarquía (respeto a los niveles normativos), de comunicación (dar a conocer los objetivos y recursos) y de coordinación (articular las acciones de los agentes administrativos) .

### **1.3.1. Sistema Nacional de Planeación Democrática.**

El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas a fin de efectuar acciones de común acuerdo".<sup>37</sup>

El Sistema tiene como estrategia y método mecanismos de participación concertada que permiten al pueblo y a los grupos organizados colaborar activamente en el proceso de planeación mediante el planteamiento de demandas y propuestas y la formalización de acuerdos.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de la comunidad hacia el logro de los objetivos nacionales. Se constituye en el medio para lograr el ejercicio de las atribuciones otorgadas al Estado como rector del desarrollo. Se forma por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las organizaciones y miembros de la sociedad.

El artículo 26 constitucional en su primer párrafo establece como fin específico del Sistema Nacional de Planeación Democrática, alcanzar un crecimiento de la economía al que se le imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad para el logro de la independencia (capacidad autónoma de decisión) y de la democratización política, social y cultural de la Nación (participación de la sociedad).

La solidez es la congruencia de las diferentes finalidades por alcanzar dentro de un marco general, que permite llegar a ellas mediante el establecimiento de prioridades; el dinamismo es la flexibilidad de instrumentos que pueden adaptarse a las necesidades cambiantes de la vida actual; la permanencia es la continuidad en las acciones emprendidas; y, la equidad es el equilibrio entre todos los sectores sociales.

<sup>37</sup> "Sistema Nacional de Planeación Democrática". Principios y organización. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983. p. 15.

La Ley de Planeación reglamentaria del artículo 26 constitucional, fue promulgada el 5 de enero de 1983, por el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid. Su antecedente remoto fue la Ley de Planeación General promulgada por el gobierno de Pascual Ortiz Rubio en 1930. Como lo declaró su exposición de motivos, el propósito del gobierno delamadridista fue integrar en un mismo renglón conceptual de acción la economía, la participación política y los valores de la sociedad, aspectos que por definición son inseparables.

En la práctica habría que ver hasta qué punto el propósito declarado cuando fue promulgada la Ley de Planeación se ha visto satisfecho y, en qué medida, por razones imputables a la propia naturaleza del sistema político, a la influencia del presidencialismo y los factores coyunturales tanto internos como externos, sobre todo de índole económica, han impedido que aquel propósito se cumpla.

La Ley de Planeación se integra por siete capítulos, que básicamente consisten en lo siguiente :

- ◆ El capítulo I denominado "Disposiciones generales" (artículos 1 a 11) plasma el objeto de los preceptos de la ley, los principios en los que debe basarse la planeación y proporciona su definición. También señala la responsabilidad del ejecutivo Federal de conducir la planeación con la participación democrática de los grupos sociales; especifica la participación del Congreso de la Unión en el proceso (principalmente mediante la recepción de informes); apunta la obligación de las dependencias y entidades de la administración pública de planear con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo; y, por último señala la forma de interpretación de las disposiciones en caso duda.
- ◆ El capítulo II titulado "Sistema Nacional de Planeación Democrática" (artículos 12 a 19) reconoce que el proceso de planeación dentro del sistema se desarrolla a través de etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación, y señala las atribuciones que en la materia corresponden a las dependencias (especialmente a las Secretarías de Programación y Presupuesto y a la de Hacienda y Crédito Público) y a las entidades de la Administración Pública. Además este capítulo contempla los diferentes niveles en que la Planeación se realiza: global, sectorial, regional e institucional.
- ◆ El capítulo III llamado "Participación social en la planeación" (artículo 20) faculta al Ejecutivo Federal para que determine las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales en la planeación.

- ◆ El capítulo IV nombrado "Plan y programas" (artículos 21 a 32) enuncia las características y elementos esenciales del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas derivados (sectoriales, institucionales, regionales v especiales).
- ◆ El capítulo V denominado "Coordinación" (artículos 33 a 36) regula las relaciones coordinadas entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Plantea un esquema de planeación de ámbito federal y abre la posibilidad de establecer la planeación local del desarrollo.
- ◆ El capítulo VI titulado "Concertación e Inducción" (artículos 37 a 41 ) establece las bases para la concertación de acciones entre el sector público y los representantes de los grupos sociales o los particulares interesados, planeadas y ejecutadas a través de contratos o convenios de carácter administrativo. También se apunta que las políticas y actos realizados por el Ejecutivo Federal para inducir acciones de los sectores de la sociedad deben ser congruentes con el Plan y programas de desarrollo.
- ◆ El capítulo VII llamado "Responsabilidades" (artículos 42 a 44) fija cuales son aquéllas en que incurren los funcionarios de la Administración Pública Federal en relación a la planeación.

En su artículo segundo el citado ordenamiento estatuye que la planeación debe tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución, con base en determinados principios, que congruentes con los fines específicos de la rectoría estatal, consisten en:

1. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales (fracción I). A partir de este propósito el Estado estructura una planeación en la que se toman decisiones acordes con la situación nacional y con los intereses de la sociedad, sin dejarse llevar por presiones internas o externas. Desde el punto de vista internacional tales principios garantizan que los procesos globalizadores no determinen totalmente el desarrollo del país.
2. El perfeccionamiento de la democracia en sus tres vertientes de estructura jurídica, régimen político y sistema de vida (fracción II). Esta finalidad enmarca a la planeación en un ámbito democrático, al involucrar a todos los individuos, clases sociales, grupos y sectores en la elaboración y aplicación de planes y programas, mediante instrumentos como la consulta popular y la concertación de acciones.

3. La igualdad de derechos. La atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría de la calidad de vida (fracción III).- Esta aspiración inclina el proceso de planeación a prever en el contenido de planes y programas el logro de las cuestiones sociales más apremiantes, para mejorar la situación de los grupos desprotegidos. En este punto cabe señalar la diferencia entre pueblo, unidad titular de la soberanía y elemento constitutivo del Estado, y población, el conjunto de personas que habita cualquier división geográfica del mundo.
4. El respeto de las garantías individuales y de las libertades y .derechos sociales y políticos (fracción IV). Este fin se presenta como un límite a la facultad de planeación del Estado, que no debe ir más allá del marco señalado por el ordenamiento supremo y por la ley de la materia, en detrimento de las protecciones que para seguridad de los individuos en general, de los grupos sociales y de los ciudadanos ha establecido la Constitución.
5. El fortalecimiento del federalismo y de la autonomía de los municipios (fracción V). El efecto de esta finalidad es dar cabida en la planeación a la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), de tal manera que se camine en la descentralización de la vida nacional y se realicen actividades conjuntas.
6. El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social (fracción VI). Basada en este objetivo la planeación funciona como el instrumento que armoniza intereses discordantes, a través de medidas como la protección a las fuentes de trabajo, a fin de mantener un equilibrio en las relaciones entre trabajadores y patrones.

El artículo tercero de la Ley de Planeación establece que por planeación nacional del desarrollo se entiende "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen".

La planeación del desarrollo es el instrumento de autocontrol con que cuenta el Ejecutivo Federal para ejercer sus atribuciones, con objeto de intervenir en la vida de la Nación y responsabilizarse en la conducción del proceso de planeación con el auxilio de los sectores social y privado.

El proceso de planeación es el conjunto de acciones destinadas a coordinar, formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que son generados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Pretende vincular acciones de corto, mediano y largo plazo en el logro de las metas programadas. Consigna políticas, estrategias, responsables, tiempos e instrumentos.<sup>38</sup>

Para su operación el proceso de planeación se divide en cuatro etapas:

- ◆ La formulación es el conjunto de actividades desarrolladas durante la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas de mediano y largo plazo. Comprende, entre otros, diagnósticos, definición de objetivos y prioridades, señalamiento de estrategias, de políticas y de criterios que orienten la coordinación y la concertación de acciones.
- ◆ La instrumentación es el conjunto de acciones que buscan traducir los lineamientos y estrategias contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en programas de mediano plazo a objetivos de corto plazo, a través principalmente de programas anuales con metas específicas. Se realiza a través de cuatro vertientes: la obligatoria (referida a la Administración Pública Federal), la de coordinación (dirigida a las actividades conjuntas de la Federación y las entidades federativas), la de inducción (relativa a medidas gubernamentales que motivan conductas de los particulares) y la de concertación (encaminada a negociar acciones con los sectores sociales).
- ◆ El control es el conjunto de acciones dirigidas a vigilar que la ejecución de todos los actos realizados en el proceso de planeación correspondan a la normatividad que los rige y a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas derivados. Es un mecanismo preventivo y correctivo.

Debe entenderse por control en el campo de la función pública "... el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos."<sup>39</sup>

El control normativo y administrativo está destinado a vigilar el cumplimiento de la normatividad que rige las acciones y operaciones de la Administración Pública Central y Paraestatal. Lo llevan a cabo las Secretarías de la

<sup>38</sup> "Glosario para el proceso de planeación". Ob. cit. p. 102.

<sup>39</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad. "La Contraloría y el control interno en México." México, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1987, 1a. edición. p. 468.

Contraloría General de la Federación y de Hacienda y Crédito Público (artículos 37 y 31 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) .

El control económico y social está destinado a vigilar la congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados, y que la ejecución de éstos y de los presupuestos se dirija hacia los objetivos y prioridades de la planeación nacional.<sup>40</sup>

El Congreso de la Unión ejerce un control externo al Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de su facultad de aprobar tanto el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, como la Cuenta Pública de la Hacienda Federal.

- ◆ La evaluación es la última etapa del proceso de planeación. Abarca las actividades que permiten apreciar tanto cualitativa como cuantitativamente los resultados alcanzados por el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados, y por el Sistema Nacional de Planeación Democrática en su funcionamiento integral, a fin de formular recomendaciones para la adopción de medidas correctivas y retroalimentar la planeación.

La evaluación es una herramienta de síntesis e integración que toma en cuenta la información proporcionada por los mecanismos de control, para cuantificar el grado de cumplimiento de los objetivos generales y específicos de la planeación.

El titular del Ejecutivo Federal somete los resultados de la evaluación al Congreso de la Unión, a través del informe de gobierno y del informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas, éste último presentado en el mes de marzo de cada año ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (párrafos primero y segundo del artículo 6 de la Ley de Planeación).

El artículo 26 constitucional determina en su último párrafo que la intervención del Congreso de la Unión en el Sistema Nacional de Planeación Democrática se señalara en una ley. La Ley de Planeación establece que la participación se hará a través de las opiniones vertidas por diputados y senadores en los foros de consulta popular; las observaciones y recomendaciones a los criterios para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que le envía el Ejecutivo Federal, y el análisis de los informes del Ejecutivo sobre la ejecución del Plan y programas, que son presentados en el informe presidencial, las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal; las

<sup>40</sup> "Sistema Nacional de Planeación Democrática". Ob. cit. p. 22.

iniciativas de leyes de ingresos, los proyectos de presupuesto de egresos; los informes de Secretarios de Estado, así como de las comparencias de éstos y de los directores de las entidades paraestatales.

El Ejecutivo Federal es responsable de la conducción de la planeación nacional del desarrollo y de la elaboración, aprobación y publicación dentro de los primeros seis meses de la gestión presidencial, del Plan Nacional de Desarrollo, documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con vigencia de seis años.

El Plan Nacional de Desarrollo, elemento indispensable en los auténticos Estados Sociales de Derecho, es considerado como un conjunto complejo de diversos actos jurídicos y no jurídicos, legales y administrativos, generales y particulares, que entroncan entre sí formando el sistema que ha de orientar la política económica del Estado en un periodo determinado de un país".<sup>41</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo, como modelo de acción dirigido al futuro, es el documento de mayor cobertura del sistema nacional de planeación democrática que, con una visión nacional y global, considera a todos los sectores y regiones del país, orienta las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional y de la planeación estatal y municipal. Además expresa el compromiso general en materia de desarrollo económico y social, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

En la formulación del Plan intervienen la Administración Pública Federal central y paraestatal, los grupos sociales interesados, las entidades federativas y los municipios. El Plan se somete a la aprobación presidencial por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y una vez aprobado mediante decreto se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Según la Ley de Planeación el Plan Nacional de Desarrollo, encargado básicamente de aspectos cualitativos, tiene las siguientes características en su contenido (artículo 21):

- ◆ Precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país.
- ◆ Contiene previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines.
- ◆ Determina los instrumentos y designa a los responsables de su ejecución.
- ◆ Establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.
- ◆ Se refiere a la actividad económica y social en conjunto.

<sup>41</sup> Witker V. Jorge. "Derecho Económico". Ob. cit. p. 67.

- ◆ Rige el contenido de los programas generados en el sistema nacional de planeación democrática.

Además el Plan Nacional de Desarrollo norma la integración y contenido de los principales instrumentos de política de carácter anual: proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, iniciativas de leyes de ingresos, convenios de coordinación entre la Federación y los gobiernos de los estados y los contratos, pactos y convenios que se establezcan entre el sector público federal y los sectores social y privado; y, facilita la vigilancia por parte del Congreso de la Unión y la opinión pública de la política de desarrollo.

En el ámbito de la Administración Pública Federal la categoría de plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo, que sirve de marco de referencia a nivel global para la elaboración de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

El programa es el instrumento normativo del sistema nacional de planeación democrática que detalla los planteamientos y orientaciones generales de Plan Nacional mediante la identificación de objetivos y metas. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial e institucional. Según el ámbito territorial y temporal que comprende puede ser nacional o regional y de mediano o corto plazo respectivamente.<sup>42</sup>

El Estado rector del desarrollo y la sociedad encuentran en el proceso de planeación el ámbito propicio para colaborar en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas, que se convierten de instrumentos estatales a programas de la Nación en su conjunto.

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática se creó mediante acuerdo presidencial,<sup>43</sup> el Grupo Integrador del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, con el objeto de recibir, considerar e incorporar las opiniones y propuestas de las dependencias y entidades de las administración pública federal y de los gobiernos de las entidades federativas, así como los planteamientos que formulen los grupos sociales interesados, para la elaboración del Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece como un objetivo estratégico fundamental "...promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del

<sup>42</sup> "Glosario para el proceso de planeación". Ob. cit. ps. 102 y 103.

<sup>43</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 1995.

bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia. " 44

Para Federico Reyes Heróles, la Ley de Planeación y sus documentos normativos pretenden "una reordenación de las funciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional que, a la vez, defina formas de participación social en los distintos ámbitos de la economía conservando el Estado, en todo caso, la conducción del proceso económico. Así, la planeación que se propuso el país es una planeación concebida esencialmente como un importantísimo mecanismo político..."<sup>45</sup>

De todo lo anterior se desprende que la atribución de planear descansa principalmente en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, la participación de los otros actores involucrados en el proceso de planeación, resulta fundamental para reflejar las necesidades del pueblo en todos los ámbitos y para fungir como mecanismos de control de las actividades que se lleven a cabo.

#### **1.4. Federalismo coordinado.**

México es una república, representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios constitucionales (artículo 40 de la Constitución).

El Estado federal mexicano se crea en la Constitución por voluntad del pueblo, titular originario de la soberanía nacional. Este ordenamiento constituye y señala la competencia y límites de dos órdenes subordinados a ella: la Federación y las entidades federativas. Estos órdenes son coextensos y de idéntica jerarquía por lo que entre ellos no existe subordinación sino cooperación o coordinación. Una ley federal no prevalece sobre la local, sino que se aplica la expedida por autoridad competente. Las autoridades de ambos órdenes sólo pueden hacer aquello para lo que están expresamente autorizadas (principio de legalidad).

El pacto federal se manifiesta en el acuerdo de formar una Nación y en la existencia de un orden jurídico unitario creado por voluntad de la Federación y de las entidades federativas.

<sup>44</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". p. 129.

<sup>45</sup> Reyes Heróles, Federico. "La planificación federal dentro del contexto policultural de México". Vid. Estudios de derecho económico. Volumen V. Ob. cit., p. 68.

Las entidades federativas son los estados miembros que integran parte del Estado federal. Su característica esencial es que gozan de autonomía (potestad jurídica ejercitable en su territorio), ésta únicamente puede ejercerse a través de dos requisitos: la identidad de principios jurídicos fundamentales entre la Federación y las entidades, y la supremacía de la Constitución Federal.

Las entidades federativas adoptan la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Se proporcionan su propia Constitución que no puede contravenir la federal y tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, que goza de autonomía política, administrativa y financiera (artículo 115 constitucional). El sistema jurídico municipal lo crea el cuerpo legislativo de las entidades federativas y en él se regulan las otras dos potestades políticas: la administrativa y la judicial.

El sistema federal supone la coexistencia de autoridades federales y locales, lo que lleva a una necesaria distribución de atribuciones. El artículo 124 de la Constitución Federal establece que las facultades que no están expresamente concedidas por ese ordenamiento a los funcionarios federales se entienden reservadas a las entidades federativas.

El principio de división de atribuciones se complementa con el principio de colaboración o coordinación entre los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), para coadyuvar a un concierto de voluntades.

Las relaciones de coordinación se pueden definir como ..."aquellas que se entablan entre sujetos que, en el momento de establecerlas mediante actos o hechos jurídicos de diversa naturaleza no operan como entidades de imperio." <sup>46</sup> En este tipo de relaciones los sujetos que en ella intervienen están colocados en un plano de igualdad. Un federalismo coordinado o de cooperación no implica la renuncia de las entidades federativas a su autonomía, sino que plantea un marco de respeto y de reconocimiento de los mismos objetivos y fines en el ámbito de su competencia. <sup>47</sup>

El federalismo como forma de organización del Estado puede explicarse con el concepto de descentralización, modelo de convivencia en el que existen normas comunes que aseguran la pluralidad, la distribución de poder, la participación social y la efectiva toma de decisiones en los niveles más adecuados. La misma puede llevarse a cabo por vía legal, a través de una

---

<sup>46</sup> Burgoa, Ignacio. "Las garantías individuales". Ob. cit. ps. 168 y 169.

<sup>47</sup> "México setenta y cinco años de Revolución." Política I. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Fondo de Cultura Económica, S. A. de C.V., 1988. 1a. edición. p. 92.

redistribución de competencias o por vía convencional, mediante convenios celebrados entre la Federación y las entidades federativas.

La Constitución Federal en su artículo 26, párrafo tercero, reconoce la posibilidad de que el Ejecutivo Federal acuda a la coordinación, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, en los términos que señala la Ley de Planeación. Además, el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal especifica que en tales convenios que tendrán por fin favorecer el desarrollo integral del estado, debe darse participación a los municipios.

El principio de coordinación como forma de salvaguarda del federalismo ante los impulsos de la centralización del Estado abre el camino a una descentralización de funciones y recursos entre los niveles de gobierno, a una desconcentración territorial y a la ampliación de la participación social en el desarrollo nacional, a través de consultas y concertación de acciones con los sectores social y privado .

En un federalismo coordinado la autoridad debe vincularse a cauces democráticos en el ejercicio moderno del poder, de tal forma que, sin renunciar a la responsabilidad de hacer prevalecer el interés general, de mantener el Estado de derecho y de defender la seguridad pública, abra espacios de participación social, para que todo el pueblo pueda involucrarse y comprometerse en el destino del país.

La estructura de la coordinación se presenta en relación a situaciones jurídicas, económicas y políticas que reclaman la cooperación de los tres niveles de gobierno. En ella se encuentran mecanismos concertadores que acercan a esas instancias entorno a un principio de solidaridad, que apoya y concreta tareas comunes.

El Estado federal mexicano sustenta los principios siguientes: las entidades federativas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia; entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales; las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan su estructura de gobierno, pero siempre sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución y existe una división de competencia entre la federación y las entidades federativas; todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículos 40, 41, 115 y 124).<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. Ob. cit. p. 36.

El artículo 49 de la Constitución Federal establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta división de poderes que distribuye las actividades legislativas, administrativas y judiciales del Estado Federal en órganos determinados no es rígida, sino flexible y acepta la coordinación de poderes, para evitar el abuso del poder o para facilitar el ejercicio de sus atribuciones.

El principio general de la división de poderes se hace a un lado constitucionalmente en el caso de la suspensión de garantías (artículo 29) y del otorgamiento de facultades extraordinarias en favor del Ejecutivo en cuestiones de importación y exportación de productos, artículos y efectos (artículo 131, segundo párrafo).

La coordinación de poderes está prevista cuando se señala que para la validez de un mismo acto se necesita la participación de dos poderes (como en la celebración de los tratados en que intervienen el Presidente de la República y el Senado) y cuando se otorgan a uno de los poderes facultades que no son propias de él (como la facultad judicial que tiene el Senado cuando se erige en jurado de sentencia para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios).<sup>49</sup>

Dentro de los propios poderes Legislativo y Judicial no existe la coordinación de acciones por la naturaleza de sus funciones. En cambio en el poder Ejecutivo si encuentra campo de aplicación, ya que la administración que lleva a cabo este poder implica actividades que requieren de la colaboración de diversos órganos administrativos.

La coordinación en el ámbito del poder Ejecutivo se da principalmente por medio de las Comisiones intersecretariales (permanentes o transitorias), organismos intermedios creados por acuerdo presidencial, para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias (artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Las Comisiones intersecretariales tienen como fin primordial concertar acciones entre dos o más Secretarías de Estado o departamentos administrativos, organismos descentralizados o empresas de participación estatal para corresponsabilizarlos en la elaboración de estudios o planes concretos de acción que determine el Ejecutivo Federal.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ob. cit. p. 219.

<sup>50</sup> Acosta Romero, Miguel. "Teoría general del derecho administrativo". México, Editorial Porrúa, S.A., 1984. 6a. edición. p. 190.

En este sentido el poder Ejecutivo, en aras de un federalismo coordinado, contaría con mecanismos para favorecer la descentralización de actividades, "...en el presidente no está el dilema central de la transición a la democracia en México, sino en las instituciones formales (federalismo y Congreso) que ya lo acotan, no siempre con resultados cabalmente democráticos."<sup>51</sup>

El federalismo tiene que volverse cada vez más plural para contrarrestar los rasgos negativos del régimen presidencial. "Uno de los papeles más importantes que el federalismo integrado puede jugar para contrarrestar los efectos negativos del presidencialismo excluyente, es que permite evitar la extrema polarización de la competencia por la presidencia..."<sup>52</sup>

El federalismo por esencia ofrece instancias de discusión, de negociación, de acuerdo, y ello permite que las partes involucradas se conozcan, hagan explícitas sus diferencias, argumenten de forma racional y puedan llegar a soluciones viables.

De conformidad con un marco normativo que sostenga el federalismo coordinado, las facultades del Presidente de la República tienen límites, gracias a mecanismos de control y al respeto de las atribuciones de los otros niveles de gobierno y poderes de la Federación.

### **1.5. Conducción de la política exterior.**

Podemos definir a la "política exterior" de un Estado como la conducta o comportamiento del mismo en sus relaciones internacionales. La política internacional se compone de la concurrencia de políticas exteriores.

En este contexto el Plan Nacional de Desarrollo 1996-2000 establece que la política exterior de México "...buscará impulsar la reestructuración de los órganos y sistemas de decisión de los organismos internacionales, tanto políticos como económicos, para establecer mejores equilibrios y responsabilidades entre los Estados y asegurarle a México su lugar en el ámbito internacional."<sup>53</sup> Con ello se demuestra el reconocimiento de la problemática que entraña la materia económica en el ámbito internacional.

La estructura primaria del Derecho Internacional se da en el Congreso de Viena (1814-1815), que marca el inicio de una regulación jurídica de relaciones

<sup>51</sup> Lujambio, Alonso. Ob. cit. p. 4

<sup>52</sup> *Ibidem.* p. 24.

<sup>53</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". p. 16.

entre nuevos sujetos, las Naciones Estado. Este Congreso aportó al Derecho Internacional Público, la convicción de que las relaciones Internacionales deben ser reguladas de acuerdo con normas promulgadas por la comunidad de naciones y principios inmutables que contribuyan a la creación de una estructura jurídica que regule las relaciones de los pueblos.

La concreción de los principios de derecho internacional depende directamente de su reconocimiento, ya que constituyen principios generales del derecho aplicados a una realidad determinada en un momento dado.

El artículo 89 constitucional en su fracción X señala la atribución del Presidente de la República para dirigir la política exterior. En este punto nos ocuparemos exclusivamente de los principios que rigen, de conformidad con la ley fundamental, la conducción de tal política, que implica: dirigir las negociaciones diplomáticas, representar a México en el exterior, establecer relaciones diplomáticas con otros Estados, mantener representaciones de México en el exterior, celebrar pactos y alianzas internacionales, tratados, realizar declaraciones en materia de política exterior y determinar la política a seguir en los foros multilaterales.

La conformación de los principios de la política exterior mexicana data de los primeros años de su vida independiente, a partir de la experiencia de México como sujeto de la comunidad de naciones, surgen principios de política exterior, la pérdida de territorio y las intervenciones extranjeras determinan el reconocimiento de valores que debían ser defendidos.

Con la reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional, del 11 de mayo de 1988, se escogieron determinados principios para incorporarlos a la ley fundamental que, en realidad, ya eran parte del derecho mexicano en aplicación del artículo 133 constitucional. "En los términos del artículo 133 vigente, todos los tratados son parte de -en adición a la Constitución y leyes en ella emanadas- la 'Ley Suprema de toda la Unión', es decir: todos los tratados (bilaterales o multilaterales) celebrados por el Presidente, con la aprobación del Senado, forman parte del derecho interno mexicano. Así, las Cartas de la ONU y de la OEA, por citar dos ejemplos sobresalientes de tratados multilaterales, como también ocurre con los signados bilaterales con otros Estados, son normas superiores del orden jurídico mexicano. Consecuentemente, los principios establecidos en esos tratados como, entre otros, los de la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la solución pacífica de las controversias, constituyen -una vez que se haya cumplido con todas las formalidades de orden

internacional e interno- parte de, y están incorporadas al derecho positivo mexicano.”<sup>54</sup>

Además, surge el problema de que los principios establecidos en la Constitución no sean todos los que se refieren a materia internacional, ya que “...no constituyen un fin en si mismos. Han sido, en todo momento, respuesta a la percepción de las necesidades que dicta el interés nacional y a los retos históricos que hemos enfrentado los mexicanos”.<sup>55</sup>

El interés del Estado mexicano se identifica con el respeto y cumplimiento del conjunto de principios de política exterior que, como parte del orden constitucional, el Presidente de la República está obligado a aplicar.

### **1.5.1. La autodeterminación de los pueblos.**

El primer principio que marca la ley fundamental en la fracción X del artículo 89, es el de la autodeterminación de los pueblos. Este concepto se refiere al derecho de cada país de tomar sus propias decisiones en relación con su forma de organización y todos los aspectos inherentes a su desarrollo.

Como lo señala acertadamente el profesor Alonso Gómez Robledo, la mayor parte de la doctrina y la jurisprudencia internacionales está de acuerdo en que es a raíz de la adopción de la Carta de las Naciones Unidas que “la noción de autodeterminación de los pueblos se convierte en un principio clave del Derecho Internacional Contemporáneo”.<sup>56</sup>

México fue un adelantado en este terreno, incluso desde el siglo pasado. Cierto es que el país nunca empleó esta doctrina en calidad de potencia, como bien pudieron haberlo hecho otras naciones, pero sí la empleó para apoyar el interés propio y el de otros países que con frecuencia han sido víctimas de la injerencia externa, ya sea mediante la fuerza militar, o por medio de la simple presión política.

---

<sup>54</sup> Rabasa, Emilio O. Coordinación e introducción. 7 Principios básicos de la política exterior de México. México, Consejo Político Nacional/Comisión Nacional de Asuntos Internacionales del Partido Revolucionario Institucional, 1993. pp. 12-13.

<sup>55</sup> Rozental, Andrés. "La política exterior de México en la era de la modernización". Colección: Una visión de la modernización de México". México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición. p. 10.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 29.

Actualmente el principio de autodeterminación de los pueblos es puesto a prueba con la interdependencia que se presenta en el desarrollo de las relaciones internacionales.

A lo largo del siglo XIX, se elevó a la calidad de principio fundamental de derecho interno, el reconocimiento del derecho de las comunidades nacionales para autodeterminarse política y jurídicamente y ejercer en sus territorios la suprema potestad política. Al término de cada una de las dos guerra mundiales el principio de autodeterminación de los pueblos fue reconocido en diversos textos del derecho internacional y como consecuencia del mismo se desarrollaron también los principios de igualdad jurídica de los estados y el de no intervención. El reconocimiento formal de todos estos principios no ha sido obstáculo para que los estados poderosos en lo militar o en lo económico practiquen una política violatoria del derecho internacional.

### **1.5.2. La no intervención.**

El segundo principio señalado por la fracción X del artículo 89 constitucional es el de la no intervención.

El principio de no intervención se relaciona con el concepto de "soberanía". Se entiende por intervención la "...injerencia dictatorial en la jurisdicción de un Estado soberano... puede ser perpetrada por un solo Estado, por un grupo de Estados o por un organismo internacional; puede ser abierta o clandestina, pero supone siempre que la parte intervencionista es más poderosa que la parte intervenida... la potencia intervencionista interfiere en asuntos de la jurisdicción interna del Estado intervenido a través de medidas coercitivas para alcanzar sus propios objetivos."<sup>57</sup>

Existe también la intervención por invitación con consentimiento del Estado intervenido, la humanitaria y la autorizada por el Consejo de Seguridad para mantener la paz y seguridad internacionales, que han sido justificadas en virtud de los fines que persiguen.

La no intervención constituye un fundamento de la lógica interna del derecho internacional, que se encuentra codificado de manera explícita en un buen número de tratados multilaterales.

---

<sup>57</sup> Sepúlveda Amor, Bernardo. "No intervención y Derecho de Injerencia: el imperio o la decadencia de la soberanía". Vid. "Las Naciones Unidas a los cincuenta años". México, Fondo de Cultura Económica, 1995. 1a. edición. p. 180.

El intervencionismo ha sido una tendencia recurrente en las relaciones internacionales. Viene a ser la contraparte de la autodeterminación, la fuerza que se le opone. Para México ha significado una batalla permanente luchar contra ella, y como en el caso de la autodeterminación, en mucho lo ha hecho para salvaguardar el interés propio.

Como lo afirma el profesor César Sepúlveda, "la intromisión de las grandes potencias en los asuntos internos y externos de otras naciones ha sido una herida permanente en el flanco de México, de los países de la América Latina y de otras regiones, y ha dado lugar a una lucha conceptual muy intensa para erradicar esta detestable figura de las relaciones internacionales, poniéndola al margen de la ley a través de la no intervención. Esta polémica se ha mantenido por largos años, sin que todavía haya sido resuelta en definitiva".<sup>58</sup>

No es difícil suponer -creemos por nuestra parte- que tal figura será difícil de erradicar, sobre todo ahora que las potencias unipolares han pretendido encubrir la bajo la figura de la intervención multinacional.

El principio de la no intervención ha sido violado muchas veces, pero en la actualidad ya no se traduce en "...formas brutales de fuerza, sino más sutiles, de carácter económico, más difíciles de combatir...".<sup>59</sup>

### **1.5.3. La solución pacífica de controversias.**

El tercer principio señalado por la fracción X del artículo 89 constitucional es la solución pacífica de controversias.

El artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas establece en su primera fracción que "las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección". En ese grupo de recursos encontramos tanto instrumentos políticos como instrumentos jurisdiccionales.

---

<sup>58</sup> Sepúlveda, César. "La no intervención". Vid: Rabasa, Emilio O. Coordinación e introducción. 7 Principios básicos de la política exterior de México. Ob. cit. p. 18.

<sup>59</sup> Carrillo Flores, Antonio. "Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, 1a. edición. p. 130.

Los recursos políticos se resumen, prácticamente, en uno solo: la negociación, que a menudo suele realizarse con la intervención de buena voluntad a cargo de mediadores.

En cuanto a los recursos jurisdiccionales, el doctor Manuel Becerra Ramírez señala que son de dos tipos: el arbitraje internacional y las decisiones judiciales. "El arbitraje es una de las instituciones jurídicas de solución de conflictos más antigua. Actualmente se ha puesto nuevamente en boga, sobre todo el arbitraje comercial internacional, ya que se presenta como una manera de resolver controversias en forma ágil, sin burocracia y sin que se pierda la relación entre las partes".<sup>60</sup>

Por lo que se refiere a los medios judiciales, tienen que ver con la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que es el tribunal internacional por excelencia con el que cuenta la comunidad internacional.

Así, pues, conforme a lo que prevé en su versión actual la fracción X del artículo 89 constitucional, es obligación del Presidente de México acudir a todos los medios políticos y jurisdiccionales previstos para la solución pacífica de las controversias internacionales, así como, implícitamente, procurar que otras naciones obren con ese criterio, aun cuando México no sea parte de las controversias que aquéllas libren entre sí.

Este último precepto ha tenido aplicación en los años recientes, cuando los gobiernos mexicanos intervinieron como mediadores para resolver conflictos guerrilleros en Centroamérica.

Cabe señalar que el problema de la paz "...tan sólo puede ser resuelto dentro del marco del Derecho internacional, es decir, dentro de una organización, cuyo grado de centralización no rebase el límite compatible con la índole del Derecho internacional."<sup>61</sup>

#### **1.5.4. La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.**

<sup>60</sup> Becerra Ramírez, Manuel. "La solución pacífica de controversias". Vid. Rabasa, Emilio O. Coordinación e introducción. 7 Principios básicos de la política exterior de México. Ob. cit. pp. 41-42.

<sup>61</sup> Kelsen, Hans. "Derecho y paz en las relaciones internacionales." México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 1a. edición. p. 50.

Complementario del expuesto en el inciso anterior, el principio de proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales se encuentra previsto como cuarto principio en la fracción X del artículo 89, pero también en el espíritu general de la Constitución, como puede apreciarse a lo largo de todos sus preceptos, donde campea el espíritu de que los litigios entre ciudadanos, y entre éstos y el poder público, así como entre el Estado mexicano y otros Estados, deben ser resueltos con estricto apego al principio de preservación de la paz pública -interna- y de la paz internacional.

### **1.5.5. La igualdad jurídica de los Estados.**

El quinto principio señalado por la fracción X del artículo 89 constitucional es el de la igualdad jurídica de los Estados.

El principio de la igualdad jurídica de los Estados es muy antiguo, sin embargo, es hasta el presente siglo cuando encuentra mayor desarrollo, pese a que en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) persiste actualmente la anomalía de considerar que un grupo de países -las potencias militares- son iguales entre sí, pero desiguales -por no decir superiores- en relación con el resto de los países.

En la ONU ".....ha existido un trato diferenciado para un grupo de países, las grandes potencias, a las cuales se les reconoce ser iguales entre sí, pero desiguales a los demás países. Es decir, tienen, dentro de la organización, una situación privilegiada por el solo hecho de que están facultados por ella para tomar decisiones que afectan a otros Estados, basado esto en su hegemonía política".<sup>62</sup>

A todas luces nos encontramos ante una situación irregular, a la que México ha tratado de oponerse en reiteradas ocasiones, pero no ha encontrado eco en otros países que, presionados por sus compromisos económicos y políticos con los miembros del Consejo de Seguridad (grupo de países al que nos referimos), se han rehusado a formar un frente político que luche contra esa irregularidad.

El principio de la igualdad jurídica de los Estados se ha quedado en lo teórico. Incluso en el mismo seno de Naciones Unidas, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, mantienen un control absoluto en las decisiones.

---

<sup>62</sup> Díaz, Luis Miguel. "La igualdad jurídica de los Estados". Vid. Rabasa, Emilio O. Coordinación e introducción. 7 Principios básicos de la política exterior de México. Ob. cit. p. 60.

### **1.5.6. La cooperación internacional para el desarrollo.**

El sexto principio señalado por la fracción X del artículo 89 constitucional es la cooperación internacional para el desarrollo.

Pese a que el concepto de cooperación internacional para el desarrollo se ha puesto de moda a partir de los años setenta, se considera que surge tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando fue necesaria la cooperación de diversos países -casi siempre los triunfadores del conflicto- para que los derrotados y otros que, como Francia e Inglaterra, habían sufrido las consecuencias de la guerra, pudieran reconstruir sus economías y volver a erigir la infraestructura que les fue destruida por las incursiones militares de las potencias del Eje.

En realidad la trayectoria de los esfuerzos internacionales de cooperación para lograr un desarrollo ha sido larga, pero con resultados inciertos. "De la experiencia positiva del Plan Marshall se llegó a los años de la esperanza frustrada de las negociaciones globales para lograr un nuevo orden económico internacional y un relevante diálogo Norte-Sur. A pesar de este fracaso relativo, que es el estancamiento del diálogo, será preciso revivir la cooperación internacional, pues prevalecen en el mundo condiciones de pobreza externa que afectan a más de un tercio de la población total, y dos tercios de ella viven en la incertidumbre del desempleo y subempleo, la inestabilidad de ingresos y el relativo estancamiento de los niveles de bienestar, justo en la época en que el mundo está más intercomunicado, las fronteras económicas nacionales se desvanecen y las sociedades ricas y pobres se hacen más interdependientes".<sup>63</sup>

México y sus gobiernos han sido, sobre todo a partir de 1970, activos promotores de un nuevo orden económico internacional que propicie la cooperación entre el Norte y el Sur, pero el egoísmo y los intereses económicos y políticos de las potencias se han opuesto a ese propósito, compartido por otros muchos países.

Actualmente México sostiene que "...la institucionalización del diálogo político, la liberación ordenada de los intercambios comerciales y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación deberán ser las líneas rectoras de una vinculación valiosa y productiva para el país."<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Anguiano Roch, Eugenio. "La cooperación internacional para el desarrollo". Vid. Rabasa, Emilio O. Coordinación e introducción. 7 Principios básicos de la política exterior de México. Ob. cit. pp. 79-80.

<sup>64</sup> "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". Ob. cit. p. 13.

En este trabajo se considera que la cooperación es "...la única alternativa que podrá hacer frente a los obstáculos que implican los desajustes del actual orden internacional y las insuficiencias de las economías en vías de desarrollo".<sup>65</sup> Sin cooperación, el desarrollo no será global ni compartido, sino segmentado. Particularmente en materia internacional resulta importante señalar que "...la cooperación internacional en favor de los pueblos más necesitados debe trascender el reino de la moral, de la buena voluntad, para entrar de lleno al ámbito del derecho."<sup>66</sup>

### **1.5.7. La lucha por la paz y la seguridad internacionales.**

El séptimo principio señalado por la fracción X del artículo 89 constitucional es la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La embajadora Olga Pellicer advierte, en relación con este último elemento de nuestra política internacional, que tiene el doble carácter de principio y propósito. "Es principio en cuanto norma la actuación que México debe observar en su política exterior; al propio tiempo, ha sido objetivo primordial de nuestra política exterior contribuir con los organismos mundiales y regionales en su propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales".<sup>67</sup>

Los gobiernos mexicanos, aun antes de que este principio fuera incorporado a la fracción X del artículo 89 constitucional, han protagonizado una diplomacia preventiva, precisamente orientada a asegurar que en el ámbito internacional prevalezcan la paz y la seguridad. El instrumento fundamental en que se sustenta esta diplomacia es la Carta de las Naciones Unidas.

Los intereses fundamentales que salvaguarda el Estado mexicano con la política exterior son:

- ◆ Defender su existencia como entidad independiente y proteger su integridad territorial;
- ◆ Afirmar la naturaleza soberana de sus decisiones, específicamente en relación a su organización política;

<sup>65</sup> Sayeg Helú, Jorge. "Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado" (1982-1988). México, Editorial Porrúa, S.A., 1988, 1a. edición. p. 157.

<sup>66</sup> Castañeda, Jorge. "La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados desde el punto de vista del derecho internacional". Vid. Waldheim, Kurt., et. al. "Justicia Económica Internacional". México, Fondo de Cultura Económica, 1976. p. 118.

<sup>67</sup> Pellicer, Olga. "La lucha por la paz y la seguridad internacionales". Vid. *Ibidem*, p. 87.

- ◆ Explotar y aprovechar en beneficio de la nación los recursos naturales, sin interferencias externas;
- ◆ Constituirse en instrumento que impulse el desarrollo nacional, y
- ◆ Coadyuvar a la conformación de un sistema internacional que auxilie en la realización del proyecto de Nación, que no se frustre por factores como la fuerza o la guerra, el desorden económico o la inestabilidad en las relaciones entre los Estados.<sup>68</sup>

Específicamente en la lucha por alcanzar la paz y la seguridad internacionales, hay que tomar en cuenta las fases que diversos autores han señalado para avanzar hacia una comunidad global de seguridad pluralista, a fin de detectar la etapa en que nos encontramos y poder adoptar las mejores soluciones. Las fases consisten en:

- ◆ Primera (Confíe pero verifique). Reciprocidad institucionalizada, identificaciones de intereses, misiones de investigación diplomática, cartas, agendas y reuniones; foros multilaterales en que se reconozca la interdependencia de seguridad; análisis de cuestiones de seguridad; reasignación de recursos del presupuesto militar y relajación de tensiones.
- ◆ Segunda (Confíe más y tenga menos necesidad de verificar). Medidas para crear confianza que acompañen a un proceso de creación de confianza y cooperación militar; control de armamentos; compartir información de inteligencia; actitudes militares interdependientes y códigos de conducta.
- ◆ Tercera: (Gran confianza e identificación mutua, más integración respecto a las amenazas a la seguridad interna y externa). Multilateralismo, alta integración militar; desarme, fronteras no fortificadas; coordinación policiaca contra amenazas internas; libres desplazamientos del pueblo y definición común de la amenaza; internacionalización de la autoridad.<sup>69</sup>

## **1.6. Globalización.**

<sup>68</sup> Sepúlveda, César. Ob. cit. p. p. 18.

<sup>69</sup> Indicadores de Adler-Barnett citados por Hayward. R Alker y Frank L. Sherman en "Posibilidades Históricas para prácticas de búsqueda de la Seguridad Colectiva". Vid. "Las Naciones Unidas a los cincuenta años". Ob. cit. ps. 121 y 122.

La globalización es un término que, para describir un fenómeno, ha estado en el escenario internacional y en el lenguaje económico de los gobiernos a partir de los años ochenta. Es un concepto que si bien no está expresamente reconocido por nuestra ley fundamental, se desprende de los principios de política exterior que tratamos en el apartado anterior, así como de los fenómenos actuales que marcan un mundo interdependiente, en donde los problemas (deuda, medio ambiente, discriminación, derechos humanos, etc.), requieren de soluciones globales.

La globalización e interdependencia de las economías y la competencia entre todos los países para atraer recursos económicos extranjeros a sus mercados lleva a un replanteamiento de su política exterior. "Las relaciones económicas de hoy, en relación al mundo y dentro de nuestro país, son mucho más complejas. La interdependencia de nuestros procesos productivos entre sectores y regiones es muy amplia, lo que lleva a efectos y reacciones en cadena ante los fenómenos económicos nacionales e internacionales".<sup>70</sup>

Cualquier interpretación que en la actualidad se haga de la actuación de México en el ámbito internacional debe ser referida e interpretada a partir de ese fenómeno. Sólo así podrán ser comprendidos los procesos de adecuación que están en marcha no sólo en lo que se refiere a la actuación internacional del país sino, en general, a la de otras naciones que hasta antes de que ese fenómeno se manifestara plenamente, se encontraban más bien en una actitud de "repliegue".

La "globalización" ha reemplazado a los conceptos de "transnacionalismo" y de "interdependencia", los cuales tuvieron gran curso durante los años setenta y ochenta. Sus temas principales incluyen: una explotación empresarial de recursos, producción, venta, comunicaciones, comercio e inversiones; desequilibrios y desigualdades regionales entre zonas de desarrollo y de marginación; erosión de la soberanía territorial; un debilitado control del Estado sobre las sociedades fragmentadas; y múltiples lealtades en competencia. "La teoría básica es que las nuevas tecnologías de informática y transporte han hecho posible que las empresas transnacionales inviertan, fabriquen componentes de productos, busquen mano de obra barata y comercien por todo el mundo".<sup>71</sup>

En este contexto, muchos analistas internacionales creen que las capacidades tecnológicas y económicas globalizadoras han anulado el control social y político de los procesos, e incluso que una globalización rápida y

<sup>70</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. "La renovación nacional a través del derecho". México, Editorial Porrúa, S.A., 1988. p. 309.

<sup>71</sup> Trent, John E. "Las Naciones Unidas entre el "statu quo! y la utopía". Vid. "Las Naciones Unidas a los cincuenta años". Ob. cit. p. 371.

desequilibrada promueve a menudo las fuerzas que desintegran las sociedades. Sin embargo, en la economía del mundo actual, marcada por la presencia de conglomerados multinacionales que actúan a través de la fábrica mundial, con un marco de globalización e interdependencia de las políticas financieras, macroeconómicas e industriales, no se pueden sostener nociones ajenas a lo global. "La globalización productiva impulsa la formación de nuevas estructuras económicas nacionales e internacionales y lleva a nuevas relaciones entre los países y entre los agentes económicos..."<sup>72</sup>

En las últimas décadas el aumento en los intercambios comerciales, de inversiones, financieros y tecnológicos, específicamente en los transportes y las comunicaciones, ha propiciado un proceso de integración de las economías nacionales, independientemente de su desarrollo. Las nuevas interrelaciones no son sólo económicas, sino con efectos jurídicos, políticos y sociales. Estos cambios afectan la relación tradicional entre los Estados y su propia sociedad.

Frente a las tendencias de globalización es necesario aceptar la subsistencia del Estado nacional como base de la organización política de los países y de la organización internacional. En este contexto, el concepto de soberanía y de nacionalismo (insistencia en los lazos de la nacionalidad) entran en un proceso de adaptación dinámica en el que se plantea como indispensable encontrar un equilibrio entre el mantenimiento del Estado nacional junto con la atención de los problemas de cada país, y el mejoramiento, perfección y ampliación de la competencia de las organizaciones internacionales.

El elemento fundamental para lograr un equilibrio es el derecho elaborado a partir de principios de aceptación universal por la comunidad de naciones. El Estado nacional es el instrumento para defender y promover los derechos e intereses de la sociedad, pero al mismo tiempo, debe tener un papel en la formación y conducción de las organizaciones internacionales.

Los Estados cuentan con diversas potestades para lograr ese equilibrio como son: el poder de decidir su propia Constitución en la que se definen principios e instituciones; la potestad de creación y desarrollo de su orden jurídico, para reglamentar y normar las relaciones sociales; el derecho de la comunidad para elegir libremente, sin interferencia externa, a los titulares de los órganos del poder público; la potestad gubernativa (que abarca la rectoría del desarrollo nacional), esto es, el conjunto de facultades para aplicar la Constitución, las leyes y los tratados y por último, la potestad participativa en la

---

<sup>72</sup> Villareal, René. "Liberalismo Social y Reforma del Estado." Colección: Una Visión modernizadora de México. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición. p. 72.

configuración y gestión del orden y el derecho internacionales, integrada por las facultades del gobierno para representar al Estado ante la comunidad internacional en la formación de su derecho y en la integración de sus organizaciones.<sup>73</sup>

### **1.6.1. Concepto.**

Anthony Giddens en "The Consequences of Modernity" define la globalización como "...la intensificación de las relaciones sociales mundiales que unen distintas localidades de tal modo que los sucesos locales están conformados por eventos que ocurren a kilómetros de distancia y viceversa."<sup>74</sup> Este autor también considera que este proceso tiene cuatro dimensiones diferentes: el sistema de la nación-estado, la economía del mundo capitalista, el orden militar mundial, y la división internacional del trabajo.

La globalización no es un concepto exclusivamente económico, pero puede enfocarse a sus características económicas dada la naturaleza del tema en estudio.

La internacionalización y la globalización son dos conceptos diferentes. El primero tuvo su origen cuando el flujo de capital de un país fue hacia otro como una forma de inversión, mientras que el último fue creado cuando las diferencias entre las finanzas domésticas e internacionales comienzan a desaparecer, como si todos los países estuviesen integrados en un sistema global.

Los flujos de capital privado en todo el mundo han sido un poder detrás del proceso de globalización y de interconexión entre economías, de tal modo que las fuerzas de globalización, integración y bursatilización siempre tienden a abrir los sistemas cerrados. La globalización representa el rompimiento de los carteles, clubes financieros y mercados existentes.

En la década de los setenta las potencias mundiales retenían una posición poderosa en la macroeconomía, pero habían perdido su habilidad para producir efectos unilateralmente. Para mitad de los años ochenta el gran propósito de lograr una economía mundial organizada en términos de un mercado mundial auto-regulado estaba en peligro. En este contexto, un regreso a los altos niveles de crecimiento económico y a una interdependencia global requería cooperación.

<sup>73</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. "Soberanía nacional y mundialización". México, Revista "Este país", número 65, agosto, 1996, p. 41.

<sup>74</sup> Robertson, Roland. "Globalization. Social Theory and Global Culture". Londres, Inglaterra, Sage Publications, 1992. p. 144.

De un modo general podría decirse que los factores primordiales para la globalización son:

- ◆ La evolución de la moneda internacional y de las finanzas hacia la liberalización (la remoción de las restricciones formales de comercio exterior) que promovió la movilidad del capital, la desregulación financiera y la integración del mercado. "Los años ochenta vieron un mayor cambio hacia la liberalización y la desregulación ' permitiendo al mercado decidir." <sup>75</sup>
- ◆ El crecimiento de los mercados internacionales de capital, especialmente los "Euromercados" nacidos en los años cincuenta, que proporcionaron a las corporaciones, países e instituciones supranacionales, un lugar no doméstico y sin regulación, para prestar, con lo que se garantizaba la evasión de impuestos, innovación, mejores rendimientos, discreción y un costo bajo de operación. La credibilidad del prestatario es la base para un acceso a estos mercados.
- ◆ La bursatilización (fabricación de un mercado abierto en activos financieros) de los mercados de capital influyó el negocio bancario, al conducirlo a innovaciones financieras, que empañaban la línea entre las actividades bancarias y de valores. Los procesos de bursatilización tuvieron sus orígenes en un cambio de necesidades, actividades u actitudes de los prestatarios e inversionistas en el mundo. El prestatario encuentra más liquidez y el inversionista más oportunidades y mercados en donde invertir.
- ◆ La permanencia del dólar como la moneda principal de reserva, de transacciones y denominaciones.
- ◆ El cambio tecnológico (la revolución en las comunicaciones y el proceso de información) incrementó el significado de rasgos como espontaneidad, competencia, sensibilidad de los actores involucrados y una potencial volatilidad en el intercambio y en los mercados. En este contexto " el uso de la nueva tecnología requiere la aceptación de esa tecnología por los clientes y proveedores de servicio y requiere un cambio en los hábitos de operación, regulaciones y estructuras..."<sup>76</sup> El devenir del desarrollo tecnológico y económico genera una interdependencia entre los ciudadanos, los sectores y las naciones.

<sup>75</sup> O'Brien, Richard. "Global Financial Integration: The end of Geography". Londres, Inglaterra, Pinter Publishers, 1992. p. 5.

<sup>76</sup> O'Brien, Richard. Ob. cit. p. 11.

El dinamismo de los desarrollos tecnológicos significa que " siempre que se manifiesten esfuerzos de los gobiernos para cooperar, el proceso político será penosamente lento, en comparación a las reacciones de los mercados financieros, lo cual implica límites al impacto estabilizador de las políticas económicas coordinadas. "<sup>77</sup>

La nueva tecnología de información y el tamaño de los mercados financieros muestran la imposibilidad del control absoluto y de la regulación. La tecnología afecta los sistemas de comunicación, su costo, la velocidad de cálculo y la relación entre el cliente y los intermediarios y entre mercados. La información puede ser manipulada y comunicada mas rápido y mas jugadores pueden estar involucrados.

- ◆ La disminución en el crecimiento de la productividad para la mayoría de las economías industriales y el cambio dentro de un sistema de flotación de tasas de cambio entre las monedas mundiales fuertes.
- ◆ La tendencia a cambiar el poder de autoridades nacionales a las internacionales y la mayor fuerza de los mercados.
- ◆ La entrada de nuevos actores poderosos tales como las corporaciones transnacionales dentro del escenario político.

A pesar del incremento en la interdependencia, pocas economías están totalmente integradas, en las corporaciones multinacionales, la producción y las finanzas están aún básicamente a nivel nacional. Los países en desarrollo están preocupados por el impacto de las corporaciones multinacionales "... sobre sus economías, culturas y soberanía, y en relación a los problemas de reconciliar las estrategias globales integrales de las multinacionales con su interés nacional."<sup>78</sup>

Entre las consecuencias políticas del proceso de globalización tenemos la política internacional de coordinación y la supervisión internacional preventiva. La política de coordinación fue conducida por el proceso de interdependencia y por el propósito de reducir la inestabilidad.

La globalización se perfila como un fenómeno caracterizado por los siguientes rasgos:

<sup>77</sup> Walter, Andrew. "World Power and World Money". Gran Bretaña, Harvester Whearsharf, 1993. p. 202.

<sup>78</sup> Artículo escrito por William a. Dymrza. "Trends in multinational business and global environments: a perspective". Publicado en: "Global Financial Perspectives". Cincinnati, Ohio, Estados Unidos de América, South-Western Publishing Co., 1989. p. 12.

- ◆ Cooperación internacional.
- ◆ Supervisión internacional.
- ◆ Regulación internacional.

### **1.6.2. Cooperación internacional.**

La cooperación involucra "...un conjunto de 'principios, normas, reglas y procedimientos de formación de decisiones acerca de las cuales las expectativas del actor convergen ...'"<sup>79</sup>

La cooperación internacional es definida como "...un proceso que envuelve tanto a la negociación como a los ajustes políticos mutuos de varios gobiernos..."<sup>80</sup>, involucra medidas y políticas llamadas a evitar la confrontación y movilizar la cooperación dentro de los países. Llega a ser un tema de importancia cuando la cooperación es amenazada por situaciones de crisis

Uno de los problemas más importantes concernientes a la coordinación internacional de políticas económicas, es el conflicto sobre los objetivos políticos. El propósito de los Estados de lograr una autonomía política es uno de los obstáculos encontrados en los esfuerzos hacia la coordinación política. El problema fundamental es contar con reglas de balance específicas que animen a los Estados a sacrificar una parte de su autonomía política, para hacer posible una dirección coordinada del fenómeno de la interdependencia.

Las normas internacionales son requeridas para reconciliar las políticas potencialmente conflictivas de los gobiernos nacionales. "La armonía entre la autonomía económica doméstica y las normas de un orden económico internacional constituyen un factor mayor en la estabilidad del sistema político y económico internacional."<sup>81</sup>

En la actualidad los países están actuando en mundo interdependiente, por lo que una política de coordinación se presenta como una necesidad. "Ni un solo país es capaz de tomar la batuta del estabilizador en el mundo interdependiente de hoy, y un orden estable no puede ser alcanzado por la acción recíproca de

<sup>79</sup> Helleiner, Eric. "States and the future of global finance". Gran Bretaña, Revista de Estudios Internacionales. Volumen 18, número 1. Enero, 1992. p. 43.

<sup>80</sup> Webb, Michael C. "International economic, structures, government interest, and international coordination of macroeconomic adjustment policies". Organización internacional. Verano, 1992. Volumen 45. No. 3. p. 312.

<sup>81</sup> Gilpin, Robert. "The Political Economy of International Relations". Princeton, New Jersey, Estados Unidos de América, Princeton University Press, 1987. p. 355.

políticas nacionales al azar. Un orden no homogéneo del sistema político económico debe estar basado en la coordinación política internacional."<sup>82</sup>

Los creadores de la política en una situación de interdependencia y globalización, al actuar con una capacidad específica podrían prevenir conflictos. "Esto se logra apoyándose en la cooperación y coordinación y activando la red de trabajo y los arreglos institucionales nuevos."<sup>83</sup>

La política de coordinación ayuda a los Estados a vencer los problemas de acción colectivos e incluye el compartimiento de información, las consultas internacionales y otros procesos. Representa una modificación de las políticas nacionales en el reconocimiento de la interdependencia económica internacional. Históricamente muchas naciones han sido coercionadas para cooperar por miedo a la violencia.

Los obstáculos a un acercamiento en la política de cooperación multilateral estriba en que los países tienen objetivos políticos diferentes en ideología y planteamientos económicos; la falta de aceptación universal de los modelos económicos; los objetivos políticos diferentes ;los grados diferentes de apertura de las economías y las diferentes estructuras políticas y constitucionales de cada país. Aún si un político aceptara en un punto, quizás no tenga el poder constitucional para cumplirlo.

Hoy en día el régimen de cooperación no ha logrado desarrollarse plenamente, en virtud de que las partes del proceso no son claras, el mismo no está dirigido a todas las áreas importantes que necesitan atención y tiene su base en autoridades con jurisdicciones limitadas. Además, la política de cooperación se presenta como adecuada para resolver crisis, pero no para prevenirlas, porque los países únicamente acuerdan cooperar si hay un interés propio involucrado.

Keohane sostiene que un ..." régimen contribuye a la cooperación no al implementar reglas que los estados deban seguir, sino al cambiar el contexto en el que los Estados toman sus decisiones basadas en sus intereses propios."<sup>84</sup>

Como veremos en el próximo capítulo la cooperación se caracteriza por la formación de bloques económicos -con énfasis comercial- y por la suscripción

<sup>82</sup> Holm. Erik. "Money and International Politics". Copenhagen, Dinamarca, Academic Press, 1991. p. 10.

<sup>83</sup> Campanella, Miriam. "The Effects of Globalization and Turbulence on Policy-Making Processes". Government and Opposition. Globalization. The Interweaving of Foreign and Domestic Policy-Making. An International Journal of Comparative Politics. Gran Bretaña, Volumen 28, numero 2, primavera 1993. p. 199.

<sup>84</sup> Walter, Andrew. Ob. cit. p. 20.

cada vez más frecuente de tratados y acuerdos comerciales. De tal modo, hoy en día, el camino más común seguido por la mayoría de los países es el de la cooperación "...a través de negociaciones multilaterales y bilaterales, así como de instituciones cuyos miembros sean gobiernos y naciones, que representen y mantengan la soberanía de las naciones."<sup>85</sup>

### **1.6.3. Supervisión Internacional.**

A la par de la cooperación internacional se da una creciente influencia de los sistemas de supervisión internacional, que más que ningún otro fenómeno actual cuestionan el concepto de soberanía.

Como parte de esos sistemas de supervisión los países aceptan la injerencia de organismos multilaterales de carácter económico en sus decisiones de política interna, como ha ocurrido en México a partir del estallido de la crisis de la deuda en 1982 y que ya había tenido algunos síntomas con motivo de la caída en los precios del petróleo, hacia finales de la década anterior.

México ha tenido que ceder en algunas de sus convicciones tradicionales debido a que, por errores estratégicos de índole económica, ha quedado sujeto a decisiones y diseños extranjeros, con inevitables implicaciones en la política interna.

En la actualidad no sólo los organismos económicos multilaterales (como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial) realizan tareas de supervisión en nombre de la globalización, sino también algunos organismos gubernamentales que no tienen carácter internacional formal, como es el caso de los bancos y los ministerios de economía de los países más poderosos, dueños de la deuda de los países menos desarrollados.

Las instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, así como el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio fueron establecidos en el orden de la postguerra para...." la supervisión común de un proceso de integración 'negativa' que pudiera remover las barreras para un comercio internacional y de pagos. "<sup>86</sup> Una integración negativa es el primer paso, ya que el verdadero trabajo es una integración positiva, que signifique la creación y adopción de políticas comunes para las naciones-estado.

<sup>85</sup> Helleiner, Eric. Ob. cit. p. 100.

<sup>86</sup> Holm, Erik. Ob. cit. p. 75.

#### **1.6.4. Regulación internacional.**

La cooperación y la supervisión internacionales llegan acompañadas de una tendencia creciente a la regulación internacional, que muchas veces se traduce en una forma de intervencionismo, a fin de perpetuar en lo internacional un orden conveniente para los países dominantes.

En materia económico internacional, la regulación se concibe para mejorar la cooperación internacional, su alcance depende de la relación entre Estado y mercado y de los niveles de interdependencia internacional.

Prácticamente el Estado y el mercado son dos conceptos que pelean entre sí para obtener el control, pero al mismo tiempo son complementarios. El Estado interfiere con el mercado y lo regula al influenciar o cambiar su actividad y así obtener una producción y una distribución diferentes a la que sería determinada por el mismo mercado.

"El mercado es la acción recíproca de los intereses económicos dentro de la sociedad, lo cual resulta en la producción, intercambio y distribución de artículos y servicios... no está limitado a un cierto territorio."<sup>87</sup> El mercado cambia tan rápidamente que siempre está adelante de los reguladores.

Los Estados pueden reducir el riesgo de una crisis tratando de mantener un ambiente macroeconómico internacional estable, diseñando un esquema regulatorio flexible para las actividades económicas y contando con un prestamista internacional como último recurso.

El Estado es el único que puede influenciar los instrumentos para afectar el comportamiento económico, uno de los caminos es usando la regulación. Hoy el proceso desregulatorio está disminuyendo el papel del Estado y haciendo los mercados más poderosos.

El papel del Estado ha sido modificado, de un mediador entre las estructuras económicas nacionales y extranjeras, a un conducto que facilita la internacionalización de la producción y la reorganización de la economía nacional para armonizar con la nueva economía global. "Simultáneamente, la autoridad de los gobiernos nacionales fue desafiada desde abajo con concentraciones locales (subestatales) de riqueza económica y de etnicidad y, desde arriba, por nuevas

---

<sup>87</sup> *Ibidem.* p. 11.

entidades supraestatales, incluyendo empresas transnacionales y diversas formas de organizaciones internacionales".<sup>88</sup>

Los Estados actuales han asumido una responsabilidad por la estabilidad económica y el bienestar, pero tienen que decidir entre las demandas por flexibilidad y ajustes que vienen con el cambio tecnológico y la interdependencia económica y entre la reticencia de ciertos grupos para ser absorbidos por un entorno global y, por esta razón, perder su identidad particular.

La oposición dentro de cada país "...está siendo alimentada por las contra-reacciones y malas interpretaciones de los nuevos retos levantados por la globalización de los mercados y la producción."<sup>89</sup> Para establecer un orden político-económico es necesario evaluar esta situación, porque dicho orden funcionará solamente si hay un alto grado de estabilidad y eficiencia.

En el área de la economía internacional podemos afirmar que en parte hay un sistema global, porque los mercados de capital del mundo están ligados, pero al mismo tiempo hay una serie de sistemas nacionales "...uno puede decir que los mercados son predominantemente globales, mientras que las autoridades son predominantemente nacionales."<sup>90</sup>

Para encontrar un balance en la regulación económica es necesario tomar en cuenta los acercamientos filosóficos, políticos, sociales e internacionales, además de los económicos. Además para lograr un mayor desarrollo las tendencias apuntan hacia la regulación positiva (alentadora) más que a la regulación negativa (restrictiva).

Hay los reguladores tienen que estar más abiertos a las negociaciones y a los acuerdos que en el pasado, recientemente empezaron a usar, en un modo más extenso, las medidas cooperativas, en vez de aplicar respuestas unilaterales y estrechas a los problemas económicos.

Las diferencias reguladoras entre los países han sido resueltas de dos modos : usando una política de desregulación, que permita al mercado decidir sin intervención, o aplicando un sistema de armonización de regulaciones y una ejecución cooperativa.

<sup>88</sup> Trent, John E. Ob. cit. pp. 371 y 372.

<sup>89</sup> Campanella, Miriam . Ob. cit. p. 190.

<sup>90</sup> Strange, Susan. "States and Markets. An introduction to International Political Economy". Londres, Inglaterra, Pinter Publishers, 1989, reimpresión. p. 89.

Algunos argumentan que la 'desregulación' es únicamente la sustitución de una regulación por otra. Para David Gowlan: "La desregulación debería ser llamada 'sobre-regulación' ya que no es el tema el conflicto de regulaciones, sino el reemplazo de un conjunto de regulaciones con otro código (más liberal)."<sup>91</sup>

En este contexto, es necesario diferenciar entre dos situaciones: Cuando las estructuras más viejas se rompen bajo la presión de fuerzas ideológicas, económicas, políticas y tecnológicas, las mismas tienen que ser sustituidas por otras, eso es lo que llamamos sobre-regulación, y cuando las estructuras son dejadas sin regular o con un mínimo de regulación, entonces, tenemos un proceso desregulatorio.

La sobre-regulación es frecuentemente hecha con la intención de atraer inversión. "La desregulación únicamente ocurre si es posible encontrar arreglos que den beneficios más grandes que aquéllos ofrecidos por la regulación, a un número suficiente de grupos de interés relevante."<sup>92</sup> La desregulación busca la liberación de las fuerzas competitivas, no implica eliminar la regulación, sino regular bien, a fin de otorgar seguridad jurídica y promover la innovación.<sup>93</sup>

La desregulación alienta los procesos de integración y globalización y hacen capaz el desarrollo de mercados liberales abiertos y de sistemas que proporcionan transparencia e información. El papel de las regulaciones es precisar los límites de la liberalización, de modo que cuando este fenómeno produce consecuencias adversas no previstas, es el tiempo de aplicar esquemas sobre-regulatorios. De tal forma regulación, desregulación y sobre-regulación pueden combinarse como partes de un proceso.

Ante ese panorama, creemos que todavía están por verse las ventajas de la globalización para los países como México. Pero de lo que no hay duda es que en un futuro inmediato los principios de la política exterior mexicana tendrán mucho campo de aplicación.

## **1.7. Controles.**

<sup>91</sup> Strange, Susan, Ob. cit. p. 3.

<sup>92</sup> Majone, Giandomenico. Editado por, "Deregulation or Reregulation? Regulatory Reform in Europe and the United States". Londres, Inglaterra, Pinter Publishers, Estados Unidos de América, St. Martin's Press, U.S.A., 1990. Ob. cit. p. 221.

<sup>93</sup> Levy, Santiago. "La apertura comercial y el programa de desregulación económica en México". Vid. Vázquez Nava, María Elena (Coordinadora). "La Administración Pública Contemporánea en México". México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 192.

Junto con las facultades que tiene atribuidas el Presidente de la República, existen mecanismos de control, concebidos para garantizar que no se contravenga el orden normativo.

La palabra control tiene múltiples significados. "...guarda estrecha relación con el ejercicio de funciones fundamentales del Estado..."<sup>94</sup> Se le puede considerar como una verificación administrativa, una vigilancia o fiscalización e inclusive como un medio de represión del Estado.

Algunos autores clasifican a los controles en:<sup>95</sup>

- ◆ Internos o autocontroles: manifestado a través de disposiciones legales como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de 28 de diciembre de 1982), la reforma concerniente al "daño moral" en el Código Civil, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el sistema de planeación democrática; el control de la política monetaria por parte del Banco de México, la racionalización del sector paraestatal, así como los lineamientos para la conducción de la política exterior.
- ◆ Legislativos: la obligación de rendir informe presidencial (artículo 69 constitucional); el derecho de las Cámaras de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria, controles en materia económica (aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública), prohibición de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos por los artículos 29 y 131 constitucional, así como diversas reformas para modificar la composición del Poder Legislativo.
- ◆ Jurisdiccional: el control por parte del Poder Judicial se ejerce fundamentalmente mediante el control de constitucionalidad, que en virtud de la fórmula Otero de la relatividad de los efectos en las sentencias de amparo, tiene un alcance limitado.

La falta de un adecuado control de la constitucionalidad de las leyes, que en sistemas distintos a de México tienen efectos "erga omnes" "...junto a la inadecuada y restrictiva interpretación del artículo 133 constitucional, el cual, aparentemente solo encomienda a los jueces la función de mantener la vigencia de nuestra Constitución, cuando en realidad, todas las autoridades.

<sup>94</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad. "La Contraloría y el control interno en México." Ob. cit. p. 468.

<sup>95</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. Op. cit. ps. 76 a 90.

desde la más inferior a nivel municipal hasta el mismo Presidente de la República tienen el deber de hacer cumplir los mandatos de nuestro texto fundamental...”,<sup>96</sup> lo que se ha llamado control difuso de la constitucionalidad. Los dos factores anteriores ocasionan un crecimiento sin medida de las funciones del Poder Ejecutivo y una falta de alineamiento de la actividad administrativa al principio de supremacía constitucional.

- ◆ Derivados del Estado Federal y de la autonomía municipal: Aun cuando formalmente la Constitución establece el Estado federal y garantiza la autonomía municipal, el régimen mexicano se ha caracterizado por rasgos centralistas y por una dependencia de lo local respecto de lo federal, tanto en lo económico como en lo político. "La estructura federal, en diversos países bajo esta organización, se ha desarrollado en un sistema de cooperación entre los gobiernos de la Federación y los de las entidades federativas. Ningún precepto constitucional impide tales esfuerzos cooperativos para atender las cambiantes necesidades de la sociedad, y los acondicionamientos políticos en diversos sistemas federales han facilitado el desarrollo de diferentes técnicas a través de las cuales los gobiernos respectivos ejercen sus facultades de forma tal que resulten mutuamente benéficas..."<sup>97</sup>

En este contexto resulta necesario fortalecer a los Poderes Legislativo y Judicial, a fin de que ejerzan una verdadera función de control.

Entre las medidas que han sido propuestas en relación al fortalecimiento del Poder Legislativo destacan: regular el derecho de consulta para que el Ejecutivo antes de tomar alguna medida trascendental en materia de política interior o exterior acuda al Poder Legislativo; regular las facultades de pequeñas minorías de miembros de la Cámaras para convocar a sesiones extraordinarias; establecer en el Senado la mayoría calificada para ratificar a funcionarios públicos importantes; obligar al Ejecutivo a presentar el presupuesto de egresos y la cuenta pública con una mayor anticipación; sustituir el informe presidencial por un debate; circunscribir la facultad del Ejecutivo para nombrar y destituir a miembros del gabinete, para que participe el Poder Legislativo en nombramientos y remociones, así como determinar que en la designación de los miembros de la Contaduría Mayor de Hacienda no tenga ninguna intervención el Poder Ejecutivo.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Castillo Soberanes, Miguel Angel. Ob. cit. p. 173.

<sup>97</sup> Orozco Henríquez, Jesús J. "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior". Ob. cit. p. 133.

<sup>98</sup> Orozco Henríquez, Jesús J. "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior". Ob. cit. p. 166.

En cuanto al Poder Judicial se ha propuesto: concentrar en ese Poder a los distintos tribunales que actualmente funcionan con una relativa autonomía: laborales, agrarios, administrativos, etcétera; crear el tribunal constitucional como órgano independiente; revisar las leyes procesales a fin de hacer más expedita y eficiente la administración de justicia; mejorar los actuales recursos constitucionales, incorporar nuevos mecanismos procesales de protección constitucional.<sup>99</sup>

Respecto al Estado federal y a la autonomía municipal se propone practicar un federalismo coordinado que permita la armonización de las distintas regiones de la República. Para ello se ha planteado: revisar la legislación tributaria y local; modificar el sistema de coordinación fiscal; dejar que las entidades federativas y municipios determinen sus programas y políticas respecto al gasto federal; establecer un reparto de competencias entre la Federación y los Estados diferente a la actual, y determinar con claridad el régimen de las facultades exclusivas y concurrentes.<sup>100</sup>

En la actualidad existen dos tipos de control sobre los aspectos financieros del país: uno a cargo de la Secretaría de la Contraloría (control interno) y uno que realiza la Cámara de Diputados, principalmente a través de su Comisión de Vigilancia y de la Contaduría Mayor de Hacienda. Un tercero podría ser la propuesta de crear un nuevo órgano constitucional autónomo encargado del control técnico financiero del Estado sin que dependa, más que para su integración, del Legislativo. "En el derecho comparado tanto europeo como latinoamericano existe este tercer control -con distinto grado de autonomía- sobre la actividad económica financiera del Estado".<sup>101</sup> Esto se da en España, Alemania, Chile, Uruguay y Argentina.

Para impedir que el control de la legalidad financiera del sector público se encuentre sujeto a eventualidades políticas "...se hace indispensable que las funciones permanentes de control, vigilancia y fiscalización de los recursos económicos y financieros de carácter público se encomienden a un órgano autónomo."<sup>102</sup>

Para ejercer una fiscalización financiera las diversas constituciones latinoamericanas establecen a un órgano auxiliar del Legislativo, en la mayoría de las ocasiones dotado de autonomía funcional, denominado contraloría general de la República o de cuentas (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador,

<sup>99</sup> *Ibidem.* p. 167

<sup>100</sup> *Ibidem.* p. 170.

<sup>101</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. "Una Constitución para la Democracia". Ob. cit. 1a. edición. p. 265.

<sup>102</sup> Orozco Henríquez, Jesús J. "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior". Ob. cit. p. 110.

Honduras, Panamá, República Dominicana y Venezuela), o bien, corte o tribunal de cuentas (como en Brasil, El Salvador, Paraguay, España, Uruguay) y algunos sistemas mixtos (como en Guatemala), donde además de la Contraloría designada por el Congreso, hay tribunales de cuentas que constituyen una segunda instancia.<sup>103</sup>

Algunos autores contemplan también la existencia de controles verticales "...los que practican los electores, los partidos políticos y los que resultan de las formas de organización propias del federalismo, del regionalismo y del municipalismo."<sup>104</sup>

En teoría existen suficientes controles para que la acción de la administración pública no se extralimite, sin embargo, se ha llegado a considerar que la extralimitación acontece porque no existe la voluntad suficiente para que esos controles sean verdaderamente efectivos o porque el Ejecutivo no se siente comprometido para salvaguardar la Constitución.

### **1.7.1. Controles del Congreso sobre el Presidente.**

Las atribuciones del Congreso para controlar al Ejecutivo básicamente son: la legislación integral reglamentaria de los poderes del Presidente de la República, el control permanente de índole política, financiera y administrativa sobre los actos del Ejecutivo y el juicio político. Este último lo trataremos en el siguiente apartado.

En general los controles que la Constitución confiere al Poder Legislativo son:<sup>105</sup>

- ◆ La fracción segunda del artículo 89, primera parte, faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y para remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda. También se establece que el Presidente puede "nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes", esto significa que el Congreso tiene la facultad de "...dictar leyes que pongan fuera del alcance del Presidente

---

<sup>103</sup> Ibidem, p. 112.

<sup>104</sup> Valadés, Diego. "El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)". Ob. cit. . p. 248.

<sup>105</sup> Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Ob. cit. p. 285 a 288.

a "todos los empleados que, por la naturaleza de sus funciones, deben estarle subordinados..."<sup>106</sup>

- ◆ El artículo 73 fracción XXX establece como facultad del Congreso expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades citadas en las fracciones del mismo precepto, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión, esto es lo que se ha denominado "facultades implícitas", que deben estar subordinadas a las expresas. En este sentido, el Congreso puede hacer una ley a efecto de restringir facultades del Ejecutivo en las materias relacionadas con las fracciones que el propio artículo enumera.

"La facultad implícita puede tener, aunque en México no acontece así, una enorme importancia, pues a través de ella el Congreso podría dictar leyes para hacer efectivas facultades constitucionales, en tal forma que se limitaran o restringieran las facultades del poder ejecutivo."<sup>107</sup>

- ◆ La Constitución exige que el Congreso, a veces la Cámara de Senadores o la de Diputados, aprueben la realización de ciertos actos y el nombramiento de determinados funcionarios. En este sentido, nuestra ley fundamental establece que para el nombramiento de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales y empleados superiores de hacienda, así como para la celebración de tratados internacionales, se requiere de la aprobación del Senado (artículo 89, fracciones III, IV y X).
- ◆ La Comisión Permanente puede convocar a una de las Cámaras, o a las dos, a sesiones extraordinarias para que se ocupen expresamente de los asuntos que señale la convocatoria (artículo 89, fracción IV).
- ◆ El artículo 88 prevé que el Presidente de la República no puede ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente. Esto puede llegar a constituir un arma del legislativo para obstaculizar la política internacional del Ejecutivo.

En materia económica las facultades del Congreso se manifiestan en: control financiero respecto del Ejecutivo, de normatividad monetaria y de rectoría y desarrollo económicos. En esta parte abordaremos únicamente el control financiero, la normatividad monetaria será analizada en el punto 3.2. de este capítulo. Por lo que respeta a la rectoría y desarrollo económicos, ya fueron expuestos en el apartado 1.3.1. anterior.

<sup>106</sup> Ibidem. p. 286.

<sup>107</sup> Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. "Ob. cit. p. 63.

En lo relativo al control financiero la fracción IV del artículo 74 constitucional señala que la Cámara de Diputados tiene facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, así como para revisar la cuenta pública del año anterior. En este sentido hay que recordar que existen tres pasos que revisten importancia: ley de ingresos, presupuesto de egresos y cuenta pública. Los documentos que los contienen son preparados por el Presidente y aprobados por el Congreso o en su caso, por la Cámara de Diputados.

El texto original de la Constitución de 1917 señaló como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados lo relativo al presupuesto de egresos y del Congreso, la ley de ingresos y la cuenta pública. Con la reforma de diciembre de 1977, la cuenta pública pasó a ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Ejecutivo invierta los fondos públicos; es la base para rendirle cuentas al Legislativo; es el medio por el que el Ejecutivo se descarga de responsabilidad y es la base y medida para determinar la misma.<sup>108</sup> El Ejecutivo no podrá recaudar ni gastar nada si no ha sido autorizado previamente por el órgano legislativo "...una de las luchas del incipiente constitucionalismo tuvo como objeto que los reyes no tuvieran facultades discrecionales para el cobro de impuestos ni para el gasto de éstos, y que fuera necesaria, para ejercer dichos actos, la aprobación de los parlamentos."<sup>109</sup>

Como reglas fundamentales de la estructura del presupuesto se han señalado: la universalidad (debe considerar todas las erogaciones y gastos públicos); la universalidad (solo hay un presupuesto), la especialidad (se debe detallar) y la anualidad.<sup>110</sup>

La autorización de los gastos de la Administración Pública Federal para prestar los servicios públicos consta en el presupuesto de egresos de la Federación que expide la Cámara de Diputados y cuya duración es de un año (artículo 74, fracción IV, párrafo 10. de la Constitución). El presupuesto es una estimación financiera anticipada de los egresos del gobierno necesarios para cumplir con los propósitos de un programa determinado. Tiene el carácter de acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y autorización. Es un solo presupuesto, que se expide cada año y todos

<sup>108</sup> Fraga, Gabino. Ob. cit. 334.

<sup>109</sup> Carpizo Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 143.

<sup>110</sup> Fraga, Gabino. Ob. cit. p. 330.

los gastos públicos deben estar autorizados en él, contiene un cálculo de los gastos por inversiones y deuda pública.

Un gasto que podría hacerse sin que se encuentre en el presupuesto está previsto en el artículo 75 constitucional, que establece que no se debe dejar de indicar la remuneración a un empleo establecido por la ley y si esto sucede se entiende que recibirá la señalada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. El artículo 126 de la ley fundamental, por su parte, determina que no se puede hacer ningún pago que no esté señalado en el presupuesto o determinado por una ley posterior.

Los recursos necesarios para cubrir los gastos se obtienen mediante contribuciones impuestas a los habitantes que el Ejecutivo recauda de acuerdo con la Ley de Ingresos, iniciada en la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión (artículos 72, inciso h), 73, fracción VII y 74, fracción IV, párrafo primero de la Constitución). La facultad del Congreso de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto es correlativa a la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (artículo 31, fracción IV de la Carta Magna).

La Ley de Ingresos hace la enumeración de las materias sobre las cuales se pueden establecer impuestos, derechos y aprovechamientos, así como otros ingresos necesarios para que la administración pública federal pueda prestar servicios públicos, los demás aspectos están contenidos en las leyes específicas. El Presidente de la República sólo podrá contar con los recursos económicos que le haya autorizado el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos. Esta ley tiene una vigencia anual y si se llega a omitir en ella una fuente impositiva o de obtención de recursos, no podrá ser utilizada durante el año de vigencia de la ley.<sup>111</sup> La anualidad de la ley de ingresos hace que los rubros contenidos en las leyes específicas tengan vigencia anual.

La Cuenta Pública o cuenta anual de gastos que somete el Ejecutivo a la Cámara de Diputados es un instrumento legal que sirve para conocer la gestión financiera y comprobar el uso correcto que el Ejecutivo hizo del presupuesto de egresos vigente durante el año anterior. Si del examen que hace la Contaduría Mayor de Hacienda (órgano técnico contable, sin facultades decisorias, bajo la vigilancia de la Cámara de Diputados) aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas correspondientes del presupuesto, o no existe exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinan responsabilidades

<sup>111</sup> Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. Ob. cit. p. 61.

conforme a la ley (artículo 74, fracción IV, párrafos cuarto y quinto de la Constitución).

Las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda deben "... armonizarse con las atribuciones del Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto... a través de una ley de ingresos que anualmente se tendrá que aprobar; así como con la facultad del Ejecutivo federal para instrumentar la planeación ... De esta manera, el presupuesto es el primer paso de todo el proceso financiero constitucional, lo cual daría una preeminencia a la Cámara de Diputados sobre el propio Congreso, el cual expide la Ley de Ingresos, y frente al Poder Ejecutivo federal".<sup>112</sup>

Mediante la cuenta pública, el Presidente debe justificar "...tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, y que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia cámara de diputados le señaló en el presupuesto. Este es el acto más importante por medio del cual la constitución requiere que el poder ejecutivo sea controlado respecto a los gastos...".<sup>113</sup>

Las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto se hacen llegar a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando el Ejecutivo Federal inicia su encargo de seis años el primer día de ese mes. La Cuenta Pública de año anterior se presenta dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Jorge Carpizo opina que los controles constitucionales que significan el presupuesto de egresos y la presentación de la cuenta pública "... se convierten en meros formalismos, ya que el presidente dispone en la realidad... de los fondos públicos... con una discrecionalidad absoluta...".<sup>114</sup>

Este mecanismo de control seguirá siendo más bien teórico en tanto no exista un Poder Legislativo verdaderamente independiente, lo cual bien podría ocurrir si en el futuro dicho poder, o cuando menos la Cámara de Diputados, fuera ganada en mayoría por la oposición. "Ante la decadencia de las tareas legislativas del Congreso, la función actual de los parlamentos debe cobrar nuevos rumbos hacia la supervisión de los actos del Poder Ejecutivo".<sup>115</sup>

Por otra parte, siguiendo nuestra exposición de los controles no debemos olvidar que también existen mecanismos de control político del Ejecutivo sobre el

<sup>112</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús. "Artículo 49 constitucional. Comentario." Ob. cit. p. 176.

<sup>113</sup> Carpizo Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 148.

<sup>114</sup> Carpizo Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 147.

<sup>115</sup> González Oropeza, Manuel. "Artículo 74 constitucional. Comentario". Vid. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada." Ob. cit. p. 176.

Congreso como el veto y la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, que analizaremos más adelante: Estos dos mecanismos de control junto con los poderes metaconstitucionales del Presidente de la República le permiten tener un gran margen de maniobra política para que sus decisiones sean avaladas por una mayoría legislativa dócil a él y comprometida con su figura.

En este punto podemos afirmar que la verdadera barrera entre el Ejecutivo y el Legislativo "...está en la falta de homogeneidad entre el control parlamentario - que mira los resultados políticos de la gestión - y la tipología de controles legales y tutelares que forma la misma estructura de la maquinaria administrativa..."<sup>116</sup>, entonces es aconsejable una combinación de controles y, por ende, una disminución de poderes metaconstitucionales.

### **1.7.2. Juicio político de responsabilidad.**

Los antecedentes del juicio de responsabilidad política son el impeachment anglosajón (que nació en Inglaterra en 1386 para juzgar a los consejeros del rey) y el juicio de residencia de la época de dominación española.

"El juicio de responsabilidad política, entendido como garantía constitucional, tiene como principal finalidad la represión y sanción a toda violación que se cometa en contra de las disposiciones constitucionales que señalan los límites de actuación de todo servidor público."<sup>117</sup>

El segundo párrafo del artículo 108 constitucional señala que el Presidente durante su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Con ello se establece prácticamente un régimen jurídico de excepción destinado al Presidente en turno. "Se ha opinado que esta situación excepcional de que goza, se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del congreso, el que podría destituirlo del cargo incluso por una falta leve si no existiera esta protección."<sup>118</sup> La Constitución de 1857 además de estas dos causas previó las de violación expresa de la Constitución y los ataques a la libertad electoral, temas que fueron eliminados por Carranza en el proyecto de Carta Magna que envió al Congreso Constituyente de 1917.

---

<sup>116</sup> Manzella, Andrea. "El parlamento". Serie: Estudios Parlamentarios. Traducción: Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña. México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, 1a. edición. p. 363.

<sup>117</sup> Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. Ob. cit. p. 45.

<sup>118</sup> Carpizo Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 209.

Los delitos de traición a la patria incluirían los actos contra la independencia, soberanía o integridad de la nación mexicana con el fin de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero.

Algunos autores como Felipe Tena Ramírez opinan que debía establecerse en forma expresa lo que debe entenderse por "delitos graves del orden común", ya que la expresión es ambigua. Jorge Carpizo considera que una ley específica debería enumerar tales delitos. "Goodspeed opina que los delitos graves a que se refiere el artículo 108... pueden ser: a) ataques a las instituciones democráticas, b) ataques a la forma de gobierno republicana, representativa y federal, c) limitación de la libertad de sufragio, d) violación de las garantías individuales y e) omisión en el cumplimiento de los deberes del cargo, si ello coloca en grave peligro al país."<sup>119</sup>

Un juicio de responsabilidad del Presidente implica un problema político, el enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se trata de un recurso extraordinario, muy grave, que únicamente debe ser utilizado cuando no queda otra forma para salvaguardar el régimen constitucional.

Jorge Carpizo hace notar que nunca se ha dado tal enfrentamiento en la historia del sistema mexicano, por lo que interpretar restrictivamente la frase "traición a la patria y delitos graves del orden común" equivaldría a manifestar que la Constitución es una serie de declaraciones sin vigencia, o vigentes conforme a la voluntad presidencial, lo que resulta imposible en un sistema constitucional donde la norma establece la sanción correspondiente en caso de ser violada y la Constitución prevé los procedimientos para su propia defensa. Por lo que la interpretación se interpreta en el sentido de que "...el Presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales y este incumplimiento quiebra el sistema de gobierno".<sup>120</sup>

Desgraciadamente no existe una ley donde se precisen, de acuerdo con la técnica jurídica, los alcances de las responsabilidades en las que puede incurrir el Presidente de la República, por lo que su posible sometimiento a juicio político, aun en casos extremos, parece más bien una utopía, una situación prácticamente imposible.

El artículo 110 constitucional señala el procedimiento a seguir en caso de juicio político contra el Presidente: la Cámara de Diputados, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión, después de

<sup>119</sup> Ibidem. ps. 211 y 212.

<sup>120</sup> Carpizo Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. ps. 211 y 212.

haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado, presenta la acusación respectiva ante el Senado, que se erige en gran jurado de sentencia, practica todas las diligencias que estime conveniente, oye al Presidente, y si por una mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, lo declara, se le destituye e inhabilita para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables. Cabe señalar que en caso de que sea procedente, se pondrá al Presidente, además, a disposición de las autoridades comunes.

La idolatrización que el sistema político mexicano fomenta en torno de la persona del Presidente en funciones impediría en la práctica que pudiera darse un juicio político contra aquél, ya que el artículo 114 constitucional señala que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después, y que las sanciones se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>121</sup>, reglamentaria de los artículos constitucionales mencionados, podría precisar donde comienza y termina la responsabilidad del Presidente de la República por los delitos a los que se refiere el artículo 108 constitucional. Además, el prever constitucionalmente períodos largos para determinar la responsabilidad de los ex-presidentes podría ayudar a mejorar el esquema.

Finalmente cabe señalar que como una forma de control la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala la obligación del Presidente de la República de presentar declaración de situación patrimonial (artículo 80, fracción II).

### **1.7.3. Metapoderes del Presidente.**

Como metapoderes del Presidente de la República entendemos aquellas facultades que no están otorgadas por la ley fundamental, pero que sin embargo se dan en la realidad, por la peculiaridad del sistema presidencial mexicano. Tales atribuciones son las que ocasionan que muchos de los artículos constitucionales no sean aplicables en plenitud, ya que se presentan como un obstáculo.

<sup>121</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1982.

Con base en el grupo de ideas que expone Jorge Carpizo acerca de lo que denomina "facultades metaconstitucionales del Presidente" procederemos a hacer una crítica de tal exposición.

Es oportuno recordar, antes de entrar en materia, que en su momento las ideas de este autor merecieron una réplica pública, en 1981, del entonces Presidente de la República, José López Portillo, quien dijo que las afirmaciones acerca de las facultades metaconstitucionales del Presidente "eran aventuradas y carentes de sustento."

Al utilizar el término "facultades metaconstitucionales", que ha sido empleado por varios autores, queremos caracterizar las facultades que se derivan del poder político del Presidente de la República y que no son propiamente ilegales ni arbitrarias.

Para Jorge Carpizo las facultades metaconstitucionales del Presidente son:

- ◆ La jefatura real del Partido Revolucionario Institucional. Esta es una afirmación que parece indiscutible, a juzgar por la falta de autonomía que muestra el partido gobernante en cada uno de sus actos.

Una de las piezas claves del sistema político mexicano es la existencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido político organizado por sectores: el campesino, el obrero y el popular. "El PRI, partido semioficial o completamente preponderante, ha sufrido un proceso interior de centralización, habiéndose concentrado los poderes en el comité ejecutivo nacional y, dentro de éste, en el Presidente del mismo, quien realmente es nombrado y removido por el Presidente de la República..."<sup>122</sup>

El Presidente al ser el jefe real del PRI, tiene facultad para: designar a su sucesor, nombrar gobernadores, senadores, diputados, presidentes municipales, controlar a las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y populares y actuar como árbitro entre ellas.

- ◆ Designación de su sucesor. El ex Presidente López Portillo afirmaba que quien ejerce el Poder Ejecutivo en turno actúa como "fiel de la balanza" y no toma cabalmente la decisión sobre quien será su sucesor, pues debe consultar a todas las fuerzas representativas, cuando menos para escuchar su opinión (grandes centrales obreras, agrupaciones empresariales representativas, etcétera). Si lo que dijo López Portillo es cierto, no se trataría de una designación en sentido pleno.

<sup>122</sup> Carpizo Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 190.

- ◆ Designación de los gobernadores. Esta es tal vez una de las facultades metaconstitucionales que más podrían ponerse en duda en estos días, cuando una creciente oposición en diversas entidades federativas ha obligado al Presidente en turno a valorar sus decisiones en cuanto a los candidatos de su partido a las gubernaturas. Es posible que esta tesis haya sido una de las más ciertas hasta 1988, pero después de ese año, cuando el Partido Acción Nacional acumula varias gubernaturas ganadas en las urnas, dicha tesis se vuelve cada vez más endeble.

La designación del sucesor ha sido objeto de muchas opiniones, algunos consideran que el candidato es seleccionado por el voto del Presidente en funciones y por la influencia de su gabinete y otros factores reales de poder. Otros afirman que también se consulta con los ex-presidentes.

“Para Stephen Spencer Goodspeeds desde 1920 comenzó la costumbre, en el gobierno y en el PRI, de que el Presidente escogiera a su sucesor; esa costumbre ha tenido dos consecuencias principales: a] el presidente va instruyendo a su sucesor y puede confiar en su lealtad y b] el sucesor contrae una deuda de gratitud con su antecesor.”<sup>123</sup>

Un límite al margen de libertad amplio de que goza el Presidente para escoger a su sucesor sería un rechazo fuerte de grandes sectores del país o de factores reales de poder. “Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son.”<sup>124</sup>

- ◆ Remoción de los gobernadores. Carpizo quiso sustentar esta tesis en el hecho de que la fracción V del artículo 76 constitucional faculta al Senado de la República para declarar cuando han desaparecido los poderes en una entidad federativa y ha llegado el caso de designar a un gobernador provisional. Si se recuerda que el Senado es dominado políticamente por la figura presidencial, entonces es de presumirse que el Senado declara la desaparición de poderes por consigna o decisión política del Presidente.

Creemos que, aun cuando esta tesis pudo haber sido plenamente válida en algún tiempo, ahora lo es sólo parcialmente, pues la composición del Senado, aunque hasta agosto de 1995 sigue siendo mayoritariamente priísta, ya es

<sup>123</sup> Ibidem. p. 193.

<sup>124</sup> Lassalle, Ferdinand. “¿Qué es una constitución?. México, Editorial Colofón, 1990, 3a. edición. p. 41.

plural, cosa que no ocurría anteriormente, lo cual obliga al Presidente a actuar con mayor cautela y prudencia.<sup>125</sup>

Cierto es que las afirmaciones que establece Carpizo respecto a las facultades metaconstitucionales no son comprobables o, cuando menos, lo son difícilmente. Sin embargo, se han convertido en lugares comunes, casi axiomas, a los que han recurrido una y otra vez los estudiosos del sistema presidencial.

Existen otros poderes metaconstitucionales como: ser el auténtico poder reformador de la Constitución, ser la última autoridad en materia electoral, imponer su punto de vista al Congreso e influir considerablemente en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En resumen puede afirmarse que los metapoderes hoy son relativos, están disminuidos o replanteados por las necesidades del devenir social. Es importante evitar su crecimiento, ya que constituyen un peligro para el cumplimiento real del orden constitucional. Para controlarlos también se han desarrollado controles constitucionales como: el período presidencial, la imposibilidad de reelección y las atribuciones del Poder Judicial Federal a través del amparo, así como metaconstitucionales, como los factores reales de poder (ejército, clero, empresarios, etc.), la situación internacional de interdependencia y globalización, la organización no controlada, la prensa y la iglesia católica.

Las facultades metaconstitucionales se encuentran muy relacionadas con el estilo personal de gobernar del Presidente, impregnado del temperamento, carácter, simpatías, diferencias, educación y experiencia personales, que influyen en la vida pública y los actos de gobierno. "El presidente debe tener la habilidad de la persuasión y de la negociación, según el caso, y la virtud de poder lograr que la gente lo apoye; debe saber conocer a las personas para rodearse de buenos colaboradores a quienes debe inspirar una mística, y llegado el caso, los deberá despedir." <sup>126</sup>

## **2. Facultades legislativas y judiciales del Presidente de la República.**

La tesis que han seguido casi todas las Constituciones mexicanas es que existe un solo poder; el Supremo Poder de la Federación, que se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (artículo 49 constitucional). Cada

<sup>125</sup> Las tesis que aquí se comentan se encuentran en la obra de Jorge Carpizo que hemos venido citando, en sus páginas 190 a 199. No hicimos citas textuales.

<sup>126</sup> Carpizo Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 200.

rama del poder es creada por la propia Constitución, la que señala expresamente sus facultades (artículo 124 constitucional). "Pero la propia Constitución construye la colaboración entre las ramas del poder, o sea, que dos o las tres ramas del poder realizan parte de una facultad o función."<sup>127</sup>

En este esquema también hay que diferenciar entre la colaboración de las ramas u órganos del poder y la confusión de las facultades de los órganos o la delegación de las facultades de un órgano en otro. La confusión de poderes está prohibida constitucionalmente cuando se señala que no pueden reunirse dos o más de los poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona, salvo en el caso del artículo 29 y el segundo párrafo del artículo 131. Por su parte, las delegaciones se establecen en dos supuestos: en la suspensión de garantías individuales (artículo 29, ya citado) y en las facultades extraordinarias del ejecutivo para legislar en tiempo de paz (artículos 49 y 131, segundo párrafo de la Constitución).

"La flexibilidad de funciones en nuestro orden constitucional permite la mejor realización de los fines que persigue el Estado."<sup>128</sup> Una protección para la coordinación funcional se encuentra en el artículo 125 que establece: "Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado, que sea también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar."

El Presidente de la República posee muchas facultades conferidas por la Constitución y por las leyes ordinarias, además de otras derivadas de las características y condiciones del sistema político mexicano.

Las funciones del poder Ejecutivo ya no pueden ser divididas únicamente como políticas (relaciones con los otros poderes, representación internacional, relaciones con las organizaciones políticas y desarrollo del sistema político) y administrativas (aplicar la ley, dar unidad a toda la burocracia, y ser la cúspide de la pirámide), también hay que tomar en cuenta las atribuciones económicas (gasto e inversión, política fiscal, determinación del circulante, estímulos o restricciones a las importaciones y exportaciones y créditos) y sociales (educación, seguridad social, cuestiones agrarias y laborales).

Además de lo anterior hay que distinguir también las facultades que se manifiestan en el ámbito interno, en el externo y las que se relacionan con el desarrollo económico del país en su conjunto.

<sup>127</sup> Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. Ob. cit. p. 25.

<sup>128</sup> Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Ob. cit. p. 207.

## **2.1. Facultades legislativas.**

La Constitución de 1917 se basa en el principio de colaboración (dos o tres poderes realizan una atribución) y en la noción de funciones formales y materiales (que no siempre coinciden) para otorgar la competencia a los órganos estatales. La función se denomina "formal" cuando se relaciona con el órgano que la emite y "material" cuando se refiere al contenido de una atribución.

En el marco constitucional actual la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se manifiesta en: la suspensión de garantías individuales, decretada por el Presidente de acuerdo con sus colaboradores y con la aprobación del Congreso (artículo 29); la revisión anual de la cuenta pública del año anterior por la Cámara de Diputados y la consecuente determinación de responsabilidades (artículo 74, fracción IV); la resolución por parte del Presidente de la terminación anticipada del período de sesiones, cuando las Cámaras no se ponen de acuerdo (artículo 66), así como la decisión presidencial cuando las Cámaras difieren sobre la conveniencia de trasladarse a determinado lugar y en el tiempo y modo de efectuarlo (artículo 68); la asistencia del Presidente a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso y la presentación de un informe (artículo 69); la atribución presidencial de iniciar leyes o decretos (artículo 71, fracción I); el derecho de veto del Presidente respecto de proyectos de leyes o decretos (artículo 72, inciso c), y la publicación de las leyes por parte del Ejecutivo (artículo 72, inciso a).

El Presidente de la República interviene, de conformidad con el principio de colaboración de poderes, en la formación de las leyes, a través de: iniciativa de ley, facultad de veto y promulgación o publicación de la ley. El artículo 71 constitucional otorga al Presidente el derecho de iniciar leyes y decretos. En la realidad el Presidente es quien envía la mayoría de las iniciativas, en virtud de que posee el aparato idóneo para elaborarlas.

El Presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquél en que los recibió (artículo 72 constitucional, inciso b) y puede vetar total o parcialmente (artículo 72, inciso c). Sus finalidades son: evitar la precipitación en el proceso legislativo; capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la imposición del legislativo; y aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder Ejecutivo.

"El veto... tiene la finalidad de hacer corresponsable al Presidente de la República en la emisión de una ley, darle la oportunidad para evitar la

precipitación en el procedimiento legislativo y, con ello, impedir que se aprueben leyes inconstitucionales.”<sup>129</sup>

El artículo 72 constitucional en su inciso j) señala que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, así como cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios por delitos oficiales, ni al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. En opinión de Jorge Carpizo no todo lo que esté fuera de la enumeración anterior es susceptible de veto, sino que también se incluyen las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, las de la Comisión Permanente, las del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación; las del Congreso reunido en asamblea única y ley que regula la estructura y funcionamiento internos del Congreso. El Presidente tampoco posee veto respecto de las reformas constitucionales porque el artículo 72 se refiere a las leyes o decretos de carácter federal y las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la Constitución, que posee una jerarquía superior al Congreso.<sup>130</sup>

Para superar un veto es necesario un quórum de votación calificado de las dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas Cámaras (esto es difícil de lograr). Si ese proyecto es ratificado por las dos Cámaras el Presidente tiene la obligación de promulgar la ley.

El artículo 89, fracción I señala como obligación del Presidente promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Con la promulgación y ejecución de una ley, el Presidente decide el momento de iniciación de la vigencia de una ley y la forma y procedimiento de su ejecución. Además, con la facultad reglamentaria, puede fijar las precisiones de una ley expedida por el Congreso.

Jorge Carpizo considera que “publicar” y “promulgar” fueron utilizados en el mismo sentido por el constituyente, es decir, dar a conocer a los habitantes un ordenamiento y el inicio de su vigencia. Además diferenciar ambos términos llevaría a la conclusión de que si el Presidente comprueba que no se cumplieron todas las formalidades constitucionales, podría imponer una especie de “segundo veto”.

Para Felipe Tena Ramírez la ejecución de una ley “consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del

<sup>129</sup> Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. Ob. cit. p. 63

<sup>130</sup> Carpizo, Jorge. “El presidencialismo mexicano”. Ob. cit. p. 83

Congreso". Esta serie de actos se inician con la entrada en vigor de la ley y culminan con su aplicación coactiva ..."<sup>131</sup> La cuestión sobre si la autoridad administrativa debe dejar de ejecutar una ley por considerarla anticonstitucional, ha sido objeto de muchas controversias.

En nuestra ley fundamental el Congreso de la Unión tiene asignadas atribuciones que materialmente no son función legislativa como: admisión de nuevas entidades federativas y creación de las mismas dentro de los límites de existentes (artículo 73, fracciones I y III); arreglar definitivamente los límites de las entidades federativas (artículo 73, fracción IV); cambiar la residencia de los poderes federales (artículo 73, fracción V); establecer, organizar y sostener toda una organización educativa (artículo 73, fracción XXV), conceder licencia al Presidente, nombrar en caso de ausencia o renuncia del Presidente a quien deba reemplazarlo, así como aceptar su renuncia (artículo 73, fracciones XXVI y XXVII).

Dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que materialmente no son funciones legislativas, la Constitución establece la de vigilar el funcionamiento y ser el encargado de los nombramientos del personal de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 74, fracciones II y III). Mientras que dentro de las del Senado tenemos: aprobar los tratados internacionales, así como los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada, fuerza aérea y hacienda (artículo 76, fracciones I y II); autorizar todo lo relativo al movimiento de tropas al exterior, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estancia de escuadras (que exceda de un mes) en aguas mexicanas (artículo 76, fracción III); dar su consentimiento, para que el Presidente pueda hacer uso de la guardia nacional (artículo 76, fracción IV); declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es el caso de nombrarle un gobernador provisional, a propuesta en terna del Presidente (artículo 76, fracción V); designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la terna que le someta el Presidente, así como otorgar o negar su aprobación a las licencias o renuncias de los mencionados funcionarios (artículo 76, fracción VIII).

El artículo 77 constitucional concede a cada Cámara funciones de trámite administrativo y el Presidente puede proponer a la Comisión Permanente convocar a una de las Cámaras o a las dos a sesiones extraordinarias (artículo 79 fracción IV).

Como hemos apuntado el Congreso o las Cámaras que lo integran tienen asignadas facultades que materialmente no son legislativas. De igual forma el

<sup>131</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano." Ob. cit. p. 458. Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. Ob. cit. p. 73.

Ejecutivo posee atribuciones que materialmente no son administrativas sino legislativas.

La Constitución mexicana señala cinco supuestos básicos en que el Ejecutivo puede legislar: la facultad reglamentaria, (artículo 89, fracción I); en casos de emergencia (artículo 29); la regulación económica (segundo párrafo del artículo 131); los tratados internacionales (artículo 76, fracción I, y 89, fracción X) y medidas de salubridad general (artículo 73, fracción XVI).

El caso de las medidas de salubridad no será tratado en este estudio, cabe señalar únicamente que se relaciona con el establecimiento del Consejo de Salubridad General, que depende directamente del Presidente y cuyas disposiciones generales son obligatorias y del "Departamento de Salubridad" (como lo denomina la Constitución), que en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, puede dictar de inmediato medidas preventivas indispensables, que deben ser sancionadas después por el Ejecutivo.

Quando las facultades legislativas del Presidente son muy amplias generalmente el Congreso es débil y se tienen a una democracia delegativa, caracterizada por un Ejecutivo fuerte y una responsabilidad institucional débil.<sup>132</sup>

### **2.1.1. La facultad reglamentaria.**

El artículo 89, fracción I, otorga al Presidente la facultad de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia", con la interpretación de esta última parte y del artículo 92, relativo al refrendo de los reglamentos, decretos<sup>133</sup> y órdenes<sup>134</sup> del Presidente, se sostiene la existencia de la facultad reglamentaria. Las

<sup>132</sup> Marinwaring Scott, Soberg. Shugart, Matthew. "Presidentialism and the party system in Latin America". Documentos de apoyo de la conferencia dictada el lunes 29 de enero de 1996 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Dentro del ciclo de conferencias de "Reforma del Estado". p. 5.

<sup>133</sup> El decreto es una resolución destinada a la regulación de casos concretos, en determinado tiempo o lugar. Se ha llegado a distinguir entre decreto-ley (acto legislativo dictado en épocas anormales por el Ejecutivo); decreto delegado (facultad extraordinaria para hacer frente a situaciones de excepción, como la suspensión de garantías) y decreto administrativo (facultad que se concede al Ejecutivo para dictar resoluciones sobre una especie particular de los negocios públicos en ejercicio de sus funciones). A este último se refiere el artículo 92 constitucional.

<sup>134</sup> Los acuerdos u órdenes son decisiones por las que el titular de un órgano ordena a uno inferior la realización de una actividad o función o le dicta instrucciones. Es de utilidad para interpretación, cumplimiento de leyes, resolución de asuntos internos o adopción de resoluciones legales en casos específicos.

Constituciones de 1857 y 1917 no señalaron en forma clara la referencia a la función reglamentaria, como si lo hicieron las anteriores.

La facultad reglamentaria ha sido una de las que más han ocupado la atención y han sido objeto de críticas de los especialistas en derecho, pues mientras que para unos es una facultad indispensable, para otros debería suprimirse, dada la cantidad de excesos a los que se presta.

Para Gabino Fraga, la palabra "proveer" significa, en estricto sentido, "aplicar". Esa aplicación hace necesaria la existencia de leyes reglamentarias que precisen con toda claridad los alcances del precepto constitucional, justamente para evitar que el Ejecutivo incurra en excesos.

Tena Ramírez difiere de Fraga y considera que no debe entenderse el texto a partir de un infinitivo que no existe ("proveer"), sino de un gerundio que sí está presente ("proveyendo), por lo cual ha de considerarse que el texto constitucional se refiere a la manera en que el Ejecutivo debe proceder ("proveyendo a su exacta observancia").

A su vez, Serra Rojas sostiene que la discusión es inútil, pues al fin y al cabo la facultad reglamentaria es aceptada universalmente.

Por nuestra parte opinamos que lo importante es comprender claramente qué es la facultad reglamentaria, dónde comienza y termina y cuáles son sus límites.

Estamos de acuerdo con la opinión de Jorge Carpizo en el sentido de que se justifica la existencia de la facultad reglamentaria del Presidente porque éste cuenta con los cuerpos técnicos y los aparatos administrativos necesarios para hacer cumplir la ley, lo cual no está al alcance del Congreso. También se afirma que "...existe en el Ejecutivo una mayor idoneidad en su ejercicio dado su constante contacto con la realidad social, también la mayor facilidad para la modificación de los reglamentos por un procedimiento diferente al dilatado de la producción legislativa e, igualmente,... la amplitud discrecional que tiene la actividad administrativa...".<sup>135</sup>

El reglamento es "una norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedida por el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales, y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual

---

<sup>135</sup> Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo." México, Editorial Porrúa, S.A., 1988, 5a. edición. p. 134.

está subordinada." <sup>136</sup> El reglamento debe respetar la ley y no puede ir en su contra, aumentarla, modificarla o alterarla, únicamente puede desarrollar sus principios; su vigencia no puede exceder a la vigencia de la ley y la inconstitucionalidad de la ley provocará la del reglamento.

Las diferencias entre la ley y el reglamento consiste en su procedimiento de creación y en su jerarquía, los segundos son exclusivamente promulgados por el Poder Ejecutivo y son de menor jerarquía de las leyes.

El reglamento es una consecuencia del principio de división de poderes, ya que al Poder Legislativo le corresponde dictar las leyes y al Ejecutivo ejecutarlas. Al ejecutar tiene que decidir sobre las formas de observancia que puedan contemplarse en la ley.

Se ha discutido mucho los alcances de la facultad reglamentaria del Presidente; es decir, por ejemplo, si esta facultad es delegable, como se ha incurrido en la práctica, o es "personalísima", como sostiene la mayoría de los autores.

En realidad se trata de una facultad estrictamente personal, que ni siquiera puede ser delegada a los miembros del gabinete, en tal sentido podemos afirmar que "La facultad reglamentaria la posee el Presidente de la República por mandato constitucional y las facultades constitucionales no son delegables, por tanto, ni los secretarios de Estado ni ningún otro funcionario pueden dar reglamentos a nombre del Presidente de la República, y así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia..."<sup>137</sup>

En este punto coincide Burgoa cuando afirma que "el ejercicio de la facultad presidencial ... se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados 'reglamentos heterónomos' que, dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República ..." <sup>138</sup>

El Presidente en forma discrecional decide cuando se expide un reglamento, a menos que el mismo esté previsto expresamente en una ley o sea necesario

<sup>136</sup> Carpizo Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 107.

<sup>137</sup> Carpizo Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 108.

<sup>138</sup> Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Ob. cit., p. 780.

para ejecutar algunas disposiciones de la misma, "... a través de la facultad reglamentaria se otorga operatividad a las leyes generales y se regula una parte considerable de los complicados aspectos técnicos de la administración moderna, sin olvidar las amplias potestades presidenciales para celebrar tratados y convenios internacionales..."<sup>139</sup>

Pese a la indelegabilidad de la facultad reglamentaria, es evidente que el Ejecutivo mexicano ha incurrido en prácticas viciadas en lo que se refiere al ejercicio de tal atribución. Esto es muy común en el campo de las atribuciones en materia económica, donde con frecuencia quien realmente ejerce la facultad reglamentaria son los Secretarios de Estado del ramo respectivo, por impropia delegación del titular del Ejecutivo. Esto no puede corregirse con un mal mayor, que sería la supresión de la facultad reglamentaria, pero sí mediante un mayor control que sobre su ejercicio podría llevar a cabo el Congreso.

El Presidente únicamente puede ejercer la facultad reglamentaria en la esfera administrativa, es decir, en todos los ramos diferentes al legislativo y jurisdiccional.<sup>140</sup> Estos constituyen los reglamentos heterónomos, que no pueden expedirse sin una ley previa a la que van a pormenorizar. También existen reglamentos autónomos como los de policía y buen gobierno (artículo 21 constitucional) y los referentes a la extracción y utilización de aguas del subsuelo cuando se considere de interés público (párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución).

La facultad reglamentaria debe referirse a los reglamentos de leyes del Congreso de la Unión, no puede tener por objeto preceptos de la Constitución, la reglamentación de los mismos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas expedidas por el Congreso.<sup>141</sup>

Cabe señalar que la producción reglamentaria cuantitativamente es superior a la propiamente legislativa y la potestad reglamentaria se vuelve más efectiva que la propia ley, en virtud de su regulación normativa directa.<sup>142</sup> El ser producto del acto unilateral de un órgano que actúa en función administrativa le otorga mayor dinamismo.

### **2.1.2. Las situaciones de emergencia.**

<sup>139</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús. "Artículo 49 constitucional. Comentario." Ob. cit. p. 123.

<sup>140</sup> Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano." Ob. cit. p. 780.

<sup>141</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano." Ob. cit. p. 466.

<sup>142</sup> Olivera Toro, Jorge. Ob. cit. p. 131.

Las razones que se han argumentado en favor de la legislación por parte del Ejecutivo son: la necesidad de decisiones rápidas en épocas de emergencia; es el poder que cuenta con personal técnico competente, además, los poderes legislativos se ocupan de cuestiones generales y las leyes necesitan ser precisadas.

En la actualidad, prácticamente en todos los países, los Presidentes tienen facultades legislativas; aunque constreñidas a casos específicos, que se consideran excepcionales. Una de las excepciones más comunes se da en las situaciones de emergencia. La Constitución Mexicana prevé los casos de emergencia y da las soluciones para salvar una situación irregular, estas medidas no rompen el orden constitucional.

La Constitución de Cádiz de 1812 consagró básicamente la tesis de suspensión de garantías y no admitió la delegación de poderes. En la Constitución de 1824 no se establecieron facultades extraordinarias, por el temor a crear un Ejecutivo demasiado fuerte. La Constitución de 1836 estipuló expresamente que un poder no podía delegar atribuciones. Las Bases Orgánicas de 1843 establecieron facultades extraordinarias limitadas a los casos de invasión extranjera o sedición grave. El Acta de Reformas de 1847 no consagró la tesis de las facultades extraordinarias.

La Constitución de 1857 prohibía la reunión de poderes en una sola persona o corporación. Pero en su artículo 34 estableció la suspensión de garantías, con supuestos muy similares al actual artículo 29 constitucional, con la diferencia de que el acuerdo del Presidente debía ser con el Congreso de la Unión y en sus recesos con el Consejo de Gobierno y de que no se podían suspender las garantías que aseguraran la vida del hombre.

El 5 de noviembre de 1857 fue la primera vez que el Congreso de la Unión autorizó al Ejecutivo facultades extraordinarias para salvaguardar el orden público. Juárez gobernó de 1861 a 1872 haciendo uso de facultades extraordinarias. En varios períodos presidenciales siguientes, como en el de Porfirio Díaz, se hizo costumbre que el Presidente expidiera los códigos y leyes federales.

Con varias decisiones de la Suprema Corte se logró separar "...la suspensión de garantías individuales y el otorgamiento de facultades legislativas, o sea, que se podían otorgar por el Congreso de la Unión facultades legislativas al Ejecutivo, sin antes decretarse la suspensión de garantías: dichas facultades eran lícitas aun en tiempos de paz."<sup>143</sup>

<sup>143</sup> Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Ob. cit. p. 211.

Respecto del artículo 29 de la Constitución de 1917 se puede afirmar que:

- ◆ Suprimió la prohibición de no suspender la garantía de seguridad de la vida humana, que contemplaba la Constitución de 1857.
- ◆ La suspensión procede en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en peligro o conflicto.
- ◆ Intervienen: el Presidente de la República, quien plantea la suspensión; sus colaboradores principales (los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República) quienes deben estar de acuerdo con la misma, y el Congreso de la Unión (en los recesos la Comisión Permanente), la cual debe aprobar sin necesidad de mayoría calificada. Originalmente el texto constitucional se refería al Consejo de Ministros. Con las recientes reformas relativas a la Consejería Jurídica, como integrante de la Administración Pública Centralizada, tal órgano presta asesoría jurídica en los asuntos relativos al artículo 29 constitucional (artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
- ◆ Se pueden suspender expresamente todas<sup>144</sup> o algunas de las garantías individuales, que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, en todo el país o en lugar determinado, según la naturaleza de la emergencia.
- ◆ La suspensión debe hacerse por un tiempo limitado y no se puede aplicar a un determinado individuo. "La historia constitucional mexicana asienta dos sistemas para la duración de la medida. El primero es aquel en el cual simplemente se dice que se suspenden por el tiempo que dure la emergencia; en el segundo sistema se suspenden por un periodo de sesiones del Congreso federal. En este último sistema, en caso de necesidad de prórroga, el Presidente planteará la urgencia de prolongar la suspensión ante la legislatura."<sup>145</sup>
- ◆ La suspensión se debe hacer por medio de prevenciones generales, que son actos del Ejecutivo, pero deben ser concomitantes con la suspensión para que el Congreso las pueda aprobar o no. Esta es la interpretación que hace Jorge Carpizo, Mario de la Cueva y José Campillo. Otros autores opinan que la

<sup>144</sup> Con respecto a la Constitución de 1957, Ignacio Vallarta consideró, que determinadas garantías, como las inherentes a la naturaleza humana, no deberían suspenderse en ningún caso.

<sup>145</sup> Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Ob. cit. p. 214.

Constitución otorga en forma exclusiva al Presidente la facultad de dictar disposiciones generales.

- ◆ La suspensión de garantías, en recesos del Congreso, puede aprobarse por la Comisión Permanente, sin embargo, para la delegación de facultades legislativas se requiere autorización del Congreso de la Unión.
- ◆ El Legislativo otorga al Ejecutivo, en casos de urgencia, las autorizaciones necesarias para que pueda hacer frente a la situación, es decir, se le pueden otorgar facultades extraordinarias para legislar durante la emergencia. "La recta interpretación del artículo descarta la posibilidad de que el Presidente goce de facultades extraordinarias para legislar en tiempos de paz."<sup>146</sup>
- ◆ La suspensión tiene la finalidad específica de hacer frente rápida y fácilmente a la situación de emergencia, por lo que las facultades legislativas y administrativas excepcionales que posee el Ejecutivo no pueden exceder esa finalidad por ningún motivo.
- ◆ En situaciones de emergencia los asuntos relativos a las garantías suspendidas las resuelve el Ejecutivo Federal.
- ◆ Jorge Carpizo considera que el Ejecutivo Federal puede legislar sobre materias que le corresponden al Congreso, en situaciones de emergencia, pero únicamente para hacer frente a las mismas (somos de la misma opinión). Mario de la Cueva opina lo contrario.
- ◆ Al terminar la situación de emergencia se reintegra el goce de las garantías suspendidas, como lo establece la Constitución. Como consecuencia lógica, toda la legislación expedida por el Presidente en la situación de emergencia, debía desaparecer, sin embargo en la práctica no es así.
- ◆ Las facultades que establece el artículo 29 constitucional son indelegables únicamente las puede ejercer el Presidente.<sup>147</sup>

Ignacio Burgoa advierte que el Ejecutivo en el supuesto del artículo 29 constitucional "... se convierte en legislador extraordinario con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano del Estado, para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo conjunto

<sup>146</sup> Carpizo Jorge, "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 101.

<sup>147</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano." Ob. cit. p. 221.

forma lo que se llama 'legislación de emergencia' con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente".<sup>148</sup>

El artículo 49 de la Constitución de 1917 estableció que las facultades extraordinarias para legislar únicamente se podrían dar en los casos del artículo 29 y conforme al procedimiento que tal artículo establecía. Sin embargo en la práctica, Carranza pidió y obtuvo facultades para legislar en el ramo de hacienda, sin seguir los supuestos constitucionales. En 1938, el presidente Cárdenas quiso salvar sin éxito el artículo 29, mediante una adición al artículo 49 que señaló que "en ningún otro caso se otorgarían al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". Este añadido repetía lo que ya el artículo implicaba. En 1942, el Presidente Ávila Camacho obtuvo facultades de emergencia, pero se emitieron leyes que no correspondían a la idea de "emergencia". La doctrina mexicana y la jurisprudencia hicieron notar tal incongruencia.

La ocasión más reciente en la que se ha hecho uso de esa facultad tuvo lugar en 1942, con motivo de la declaración de guerra de México a las potencias del Eje. En mayo de ese año, el Presidente Ávila Camacho reunió a todos los miembros de su gabinete que integraban el Consejo de Ministros para aprobar las medidas relativas a la declaración del estado de guerra entre la República Mexicana por una parte y Alemania, Italia y Japón por la otra, la suspensión de garantías individuales que fueran obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación y solicitar en favor del Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar. El 30 de mayo el Congreso aprobó la ley que faculta al Ejecutivo, de conformidad con el artículo 89 constitucional fracción VIII para declarar el estado de guerra. Tal ley y el Decreto de suspensión de garantías individuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1942. El Decreto facultó al Ejecutivo Federal para formular la reglamentación respectiva, que se materializó en la Ley de Prevenciones Generales, ambos documentos fueron publicados el 13 del mismo mes y año y establecían que la suspensión eran de carácter general, nacional y transitoria.<sup>149</sup>

Con la Ley de Prevenciones Generales se determinó que la suspensión de garantías individuales no sería absoluta. El sistema de derecho mexicano subsistió y sólo en casos especiales que requirieron acuerdos de emergencia operaba la suspensión. Además la aplicación de las limitaciones sólo podría llevarse a cabo por el Ejecutivo Federal y únicamente a través de sus colaboradores inmediatos.

<sup>148</sup> Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Ob. cit. p. 774.

<sup>149</sup> Burgoa, Ignacio. "Las garantías individuales". Ob. cit. ps. 215 y 216.

El Decreto otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo "para imponer en los distintos ramos de la Administración Pública todas las modificaciones que fuesen indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales", así como para "legislar en los distintos ramos de la Administración Pública". En este sentido las disposiciones legales que hubiera expedido el Ejecutivo Federal con apoyo en las facultades extraordinarias debían tender a la consecución de tales objetivos, en consonancia con los artículos 29 y 49 constitucionales y cumplir con las disposiciones de la Ley de Prevenciones Generales, en caso contrario la vía de amparo quedaba expedita.<sup>150</sup>

El Decreto señalaba que la suspensión de garantías duraría durante el tiempo en que se permaneciera en guerra y podría prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, hasta 30 días después del cese de hostilidades, en consecuencia, en ese momento toda la legislación de emergencia dejaría de estar vigente.

El Presidente de la República expidió, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso en el decreto otros conjuntos normativos que no estuvieron basados en el régimen de suspensión de garantías individuales. A partir del 1 de octubre de 1945 entró en vigor el decreto del Congreso de la Unión de 28 de septiembre de ese año que convirtió en leyes ordinarias diversos cuerpos legales de emergencia. Ignacio Burgoa considera que con lo anterior se violaron entre otras, la garantía de seguridad jurídica ya que las medidas que se adoptarán debían tener validez únicamente mientras subsistiera la situación de emergencia, y la garantía de competencia, ya que el Congreso carecía de facultades para ratificar ordenamientos en tales casos.<sup>151</sup>

En relación a este tema cabe señalar la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación intitulada "Leyes de Emergencia. Falta de interés jurídico para impugnarlas", que establece:

"Cuando el quejoso reclama la inconstitucionalidad de las Leyes de Emergencia expedidas por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de facultades extraordinarias que le otorgó mediante Decreto el Congreso de la Unión, si esas leyes posteriormente son incorporadas a la Legislación ordinaria en virtud del Decreto que levantó la suspensión de garantías, ratificó y declaró vigentes las disposiciones dictadas por el Ejecutivo durante el período de emergencia en materia hacendaria; si por otra parte el acto de aplicación es posterior a este último Decreto que al ratificar las Leyes de Emergencia las incorporó a la legislación ordinaria, resulta claro que no son las multitudes Leyes de Emergencia las que se aplican al quejoso, sino la legislación ordinaria, por lo que aquellas no afectan su interés jurídico y el amparo es

<sup>150</sup> Ibidem. p. 228 a 230.

<sup>151</sup> Burgoa, Ignacio. "Las garantías individuales". Ob. cit. ps. 248 y 249.

improcedente en términos de la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo y procede sobreseerlo con fundamento en la fracción III del artículo 74 del mismo ordenamiento legal.<sup>152</sup>

El 28 de marzo de 1951 se publicó una adición al artículo 49: "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131 se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.". Como consecuencia del párrafo anterior se adicionó el segundo párrafo del artículo 131, que analizaremos en el siguiente apartado.

Los principios del artículo 49 constitucional son:<sup>153</sup>

- ◆ La división del ejercicio del Supremo Poder de la Federación y la protección al principio de separación de poderes, por el cual no se pueden reunir más de dos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en una persona.
- ◆ La delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, conforme a lo establecido en el artículo 29. Esto es, en teoría, no se podrían separar las facultades extraordinarias de la suspensión de garantías, salvo lo dispuesto por el artículo 131.
- ◆ En tiempos de paz se pueden otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar según el segundo párrafo del artículo 131.

Para hacer más sólidos los supuestos del artículo 29 constitucional podrían especificarse las garantías que no pueden suspenderse, como lo hacía la Constitución de 1857.

### **2.1.3. La regulación económica.**

Como se desprende del apartado anterior, el Ejecutivo goza de facultades extraordinarias para legislar en materia económica, en el caso del segundo párrafo del artículo 131 constitucional (adicionado en 1951), que establece los siguientes supuestos:

---

<sup>152</sup> Amparo en revisión 2523/51.-González y Compañía, S. en N. C. y coagraviados.-30 de agosto de 1977.-Unanimidad de 19 votos.-Ponente: Ernesto Aguilar Alvarez. Séptima Epoca. Volumen 103-108. Página 168. Primera Parte. Fecha 1977-08-30.

<sup>153</sup> Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Ob. cit. p. 216.

- ◆ El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para legislar en materia económica.
- ◆ La facultad consiste en:
  - a) aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas (escalas que señalan los diversos precios, derechos o impuestos que se deben pagar por una mercancía o servicio) de exportación (conjunto de mercancías y servicios que un país vende a otro enviándolo a través de diversos medios de transporte) e importación (conjunto de mercancías y servicios que un país compra a otro u otros), expedidas por el propio Congreso,
  - b) crear otras,
  - c) restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos (cosa producida), artículos (mercancías) y efectos (artículos de comercio).

La exportación y la importación forman parte del comercio exterior de un país y a la vez integran el conjunto de relaciones económicas internacionales. Se dan porque ningún país produce internamente todo lo necesario para satisfacer sus necesidades.

El comercio exterior es una forma del comercio en general (adquisición de mercancías y servicios al sector productivo) que significa el intercambio de mercancías y servicios entre distintos países. El comercio exterior es una ampliación del comercio interior, sus aspectos fundamentales son el tipo de cambio, los aranceles (tasa o tarifa oficial que se cobra por derechos de aduana a los bienes de importación o de exportación) y el costo de los transportes. Algunos autores hablan de comercio internacional o mundial como sinónimo de comercio exterior.

- ◆ El Congreso otorga la facultad cuando lo estima urgente. Esto es, no se trata de una atribución "normal", sino "extraordinaria".
- ◆ Los propósitos de tal atribución son regular
  - a) el comercio exterior,
  - b) la economía del país,
  - c) la estabilidad de la producción nacional,
  - d) o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Ignacio Burgoa opina que si esta disposición constitucional no es interpretada restrictivamente para regir únicamente en el ámbito económico, que implica su materia de regulación, podría significar el quebrantamiento del principio de división de poderes, ya que el Congreso de la Unión estaría

otorgando facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para dictar leyes tendientes "a obtener cualquier beneficio para el país" y convertiría al Presidente de la República en un legislador con facultades amplísimas. Por tanto, añade el autor citado, el propósito de realizar cualquier beneficio debe circunscribirse a los objetivos económicos señalados en el artículo 131 constitucional.<sup>154</sup>

- ◆ El Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, debe someter a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Si el Congreso no está acuerdo en la forma que se utilizaron las facultades, no hay nada que se pueda "...pues se trata de hechos consumados; pero bien pudiera influir con relación a la renovación de la concesión de las facultades a que se refieren dicho artículo y párrafo, o en la nueva autorización, pues el Congreso puede especificar algunas reglas que el Presidente deberá seguir en el ejercicio de las mencionadas facultades..."<sup>155</sup>

En la iniciativa presidencial de Miguel Alemán para adicionar el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, se señalaba que las facultades del Ejecutivo Federal en materia económica ahí consignadas no requerían consentimiento del Congreso. Lo anterior fue modificado, ya que se consideró que sin un control las facultades podían fácilmente exralimitarse.<sup>156</sup>

En este punto es importante hacer referencia a la Ley de Comercio Exterior<sup>157</sup>, reglamentaria del artículo 131 constitucional, que busca consolidar y encauzar las actividades comerciales de México con el exterior; promover la competitividad y brindar confianza y seguridad jurídica a los agentes económicos relacionados con el comercio internacional; dar claridad a las facultades de los organismos encargados; fijar los criterios para la regulación y restricción al comercio externo, así como los mecanismos que se emplearían para combatir prácticas desleales de comercio.

La Ley de Comercio Exterior consta de nueve títulos relativos a: disposiciones generales, facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de las comisiones auxiliares; del origen de las mercancías; de los aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior; de las prácticas desleales de comercio internacional; de las medidas de salvaguarda; de los procedimientos en materia

<sup>154</sup> Burgoa, Ignacio. "Derecho constitucional mexicano". Ob. cit. pp. 774-775.

<sup>155</sup> Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. Ob. cit. p. 28.

<sup>156</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano." Ob. cit. p. 249.

<sup>157</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993.

de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda; de la promoción de exportaciones y de las infracciones, sanciones y recursos.

El primer artículo de la Ley de Comercio Exterior al señalar como su objeto, regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar del pueblo, determina claramente la conexión de los aspectos internos con los internacionales, así como los lineamientos a seguir para lograr una integración.

Cabe señalar que la Ley de Comercio Exterior en su artículo 4 al desarrollar las facultades a que se refiere el artículo 131 constitucional señala expresamente, las de conducir negociaciones comerciales internacionales; coordinar la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de las entidades federativas en las actividades de promoción de comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.

Otro punto muy importante de la ley que nos ocupa son diversos conceptos relacionados con comercio internacional como:

- ◆ **Prácticas desleales de comercio internacional.-** La importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causan o amenacen causar un daño a la producción nacional. Las personas físicas o morales que importan mercancías en esas condiciones están obligadas a pagar una cuota compensatoria (artículo 28).
- ◆ **Discriminación de precios.-** La importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal (artículo 30).
- ◆ **Subvención.-** Es el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas (artículo 37).
- ◆ **Daño y amenaza de daño a la producción nacional.-** La pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o

pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias. Amenaza de daño es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional (artículo 39)

- ◆ **Medidas de salvaguarda.-** Son aquellas que regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional y que tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales.

Aunque totalmente independiente, puede considerarse que es complementaria del ordenamiento anterior la Ley Aduanera, que regula la entrada y salida de mercancías del territorio mexicano, los medios en que las mismas se transportan o conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que derivan de éste o de la entrada o salida de mercancías, y la Ley Federal de Competencia Económica, que será analizada más adelante.

En la actualidad las facultades del Presidente de la República derivadas del segundo párrafo del artículo 131 constitucional adquieren importancia, debido a que las tendencias internacionales colocan al comercio exterior como uno de los factores para el desarrollo. En este contexto, tales facultades requieren de control, ya que su ejercicio constante dadas las circunstancias mundiales puede llevarlas a una extralimitación.

#### **2.1.4. Los tratados internacionales.**

La facultad para celebrar tratados se encuentra prevista en la fracción X del artículo 89 que faculta al Presidente para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la aprobación del Senado, y en la fracción I del artículo 76, que señala que el Senado aprueba los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

Los artículos anteriores son complementarios y contenían algunas imprecisiones de origen histórico. En su texto original el artículo 89 fracción X incorrecamente señalaba que los tratados se sometían a la ratificación del Congreso Federal, siendo que el término correcto era "aprobar", ya que en el proceso de formación del tratado se distinguen las fases de: terminación del documento, su aprobación por el Senado -que tiene la facultad exclusiva-, y la ratificación (confirmación) por el Presidente. La primera y segunda fases caen

dentro del ámbito del derecho internacional. La referida imprecisión fue subsanada con la reforma del 11 de mayo de 1988.

La facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas es muy amplia y fundamentalmente se manifiesta en: representación del país hacia el exterior, celebración de los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado (quien interviene únicamente para aprobar y no para aconsejar como en Estados Unidos), la construcción de la política internacional del país, el reconocimiento de gobiernos extranjeros, la decisión de romper relaciones, la celebración de alianzas, las declaraciones de política exterior y la determinación del sentido de la votación del país en los organismos internacionales.

"La facultad del senado de aprobar los tratados es virtualmente una atribución de veto que puede ser realizada en forma plena o condicionada, al no aceptar el tratado o partes de él. Pero la interpretación, la puesta en efecto, la abrogación y la denuncia de los tratados, es facultad exclusiva del Presidente, cuyo marco constitucional es la atribución... que posee para dirigir las negociaciones diplomáticas."<sup>158</sup>

La adición en 1977 a la fracción I del artículo 76 constitucional a fin de facultar al Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso, se quiso ver como un control, pero para que se concibiera como tal tendrían que señalarse las consecuencias del análisis.<sup>159</sup>

Felipe Tena Ramírez señala que nuestra Constitución, al igual que en la estadounidense, no se concede intervención al Senado en la abrogación y en la denuncia de los tratados internacionales, ya que esa facultad pertenece exclusivamente al Presidente, por estar incluida en la atribución general de dirigir las negociaciones diplomáticas. La facultad del Senado en el régimen constitucional mexicano es la de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente, con lo que se ejerce un acto de derecho interno.

En el sistema constitucional americano el Senado, además de aprobar los tratados celebrados por el Ejecutivo, da consejo y consentimiento al Presidente en las negociaciones diplomáticas, lo cual constituye un contrapeso al actuar internacional del Presidente Si lo anterior se estableciera para México se contaría con un mecanismo de defensa de los principios de derecho internacional. En la

<sup>158</sup> Carpizo Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 131.

<sup>159</sup> Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge. Ob. cit. p. 62.

actualidad la facultad de análisis del Senado se limita a escuchar y a debatir el informe que el Secretario de Relaciones Exteriores presenta anualmente en su comparecencia.

Con la Case Act de 1972 el Congreso americano logró imponer un cierto control parlamentario frente a la actividad presidencial en materia internacional, en los casos en que se intentara comprometer a los Estados Unidos, en una forma diferente al tratado, al imponer la obligación de notificar los "executives agreements" para efectos de información.<sup>160</sup>

En los Estados Unidos de América existen los llamados "acuerdos ejecutivos", que celebrados conforme a un tratado y dentro de sus límites, poseen la misma validez y efecto que el tratado. Un acuerdo ejecutivo congressional (congressional executive agreements), basado en un acto previo o subsecuente del Congreso que autoriza u otorga una facultad para la acción ejecutiva, debe realizarse dentro del esquema de los poderes conferidos al Congreso y al Presidente. Un acuerdo ejecutivo celebrado bajo la autoridad constitucional conferida al Presidente (sole executive agreement), se concierta sobre la base de sus atribuciones como Jefe del Ejecutivo y Comandante en Jefe responsable de las relaciones exteriores y de los asuntos militares.<sup>161</sup> Debe notarse que los acuerdos ejecutivos en los Estados Unidos, independientemente de su tipo, siempre los firma el Presidente, por lo que son diferentes a los acuerdos interinstitucionales que están previstos en la legislación mexicana.

El artículo 133, reformado en 1934 establece el principio de la supremacía constitucional al señalar que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Por tanto, para México, un tratado es derecho interno siempre que respete la Constitución.

Para Jorge Carpizo el grado más alto de la pirámide lo ocupa la Constitución, en segundo lugar las leyes constitucionales y los tratados y en tercero coexisten el derecho federal y el local (ya que en este último caso el problema es de competencia y no de supremacía). Este artículo es idéntico en forma y fondo al artículo VI de la Constitución americana y a los de las

<sup>160</sup> Fix Fierro, Héctor. López Ayllón, Sergio. "Libre comercio y globalización del derecho". Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte." Coordinador: Jorge Witker. Tomo 1. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993. p. 67.

<sup>161</sup> Gómez Robledo-Verduzco, Alonso. "Aproximaciones al marco jurídico internacional". Vid. "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte." Ob. cit. p. 68 y 69.

Constituciones de 1857 y 1917 (antes de la reforma de 1934) y no tenía antecedente en el proyecto de Carranza.<sup>162</sup>

La Ley sobre la Celebración de Tratados no aborda la cuestión de la jerarquía entre los tratados y las leyes federales. Algunos autores (Jorge Carpizo y Mario de la Cueva) distinguen entre leyes constitucionales, que desarrollan los preceptos de la Constitución y que pueden ser orgánicas -cuando estructuran los órganos previstos constitucionalmente- o reglamentarias -cuando desenvuelven las normas constitucionales-, y las leyes ordinarias (federales o locales), y señalan que los tratados internacionales tienen la misma jerarquía que las leyes constitucionales, pero están por encima de las leyes ordinarias. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene el mismo criterio al señalar que "La Ley de Amparo, por ser reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, está colocada en un plano superior de autoridad respecto de cualesquiera otra leyes de carácter local o federal..."<sup>163</sup> Algunos otros autores no comparten el criterio anterior y consideran que todas las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión tienen la misma jerarquía y son emanadas de la Constitución.

Uno de los criterios que se han utilizado para casos de conflicto entre un tratado internacional y una ley es el de "ley posterior deroga a ley anterior", sin embargo, ha sido cuestionado, ya que si una ley posterior deroga un tratado se contradice el principio de "pacta sunt servanda" fundamental en los tratados y si un tratado posterior deroga una ley se estaría contraviniendo el artículo 72 inciso f) de la Constitución que exige que las leyes sean derogadas con aprobación de las dos Cámaras. Una solución podría ser cambiar el sistema "monista nacionalista" que sostiene la Constitución al incorporar el derecho internacional al interno, por el "dualista", que concibe al derecho internacional y al derecho nacional como dos órdenes jurídicos autónomos y diferenciados, con sus propias fuentes, ámbitos de competencia y de jurisdicción, con relaciones no de jerarquía sino de coordinación.<sup>164</sup>

La Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados de 1969, en vigor desde el 27 de enero de 1980 y ratificada por México el 25 de septiembre de 1974 señala que en caso de que un tratado haya sido concertado en violación "manifiesta" (objetivamente evidente) de una disposición fundamental de su derecho interno relativo a su competencia para celebrar tratados, puede alegarse

<sup>162</sup> Gómez Robledo-Verduzco, Alonso. Ob. cit. p. 70.

<sup>163</sup> Apéndice de Jurisprudencia. Poder Judicial de la Federación. Tesis de ejecutorias de 1917-1985, México, 1985, tesis 155. p. 206.

<sup>164</sup> Adame Goddard, Jorge. "El tratado en el orden jurídico mexicano". Vid. "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte." Ob. cit. p. 100.

tal circunstancia como vicio del consentimiento. En México si el tratado llegare a estar en contra de la Constitución y se aplica en perjuicio de un particular, procedería el amparo.

En el territorio de un Estado tienen vigencia normas de derecho internacional y de derecho interno, cuando hay coincidencia entre lo que ambas ordenan no existe problema, pero cuando hay discrepancia hay que considerar cuál prevalece. En el derecho internacional la principal fuente está constituida por los tratados internacionales, que son producto de la voluntad conjunta de los Estados que los celebran y que dan su consentimiento con las normas que esos tratados contienen.

Doctrinalmente se parte de la supremacía de la norma jurídica internacional y se considera necesario que tanto en el derecho internacional contenido en los tratados internacionales como en el derecho interno se admita expresamente tal supremacía de la norma jurídica internacional, para mantener una armonía en la comunidad internacional.

El artículo 133 constitucional sostiene una tesis monista nacionalista<sup>165</sup>. En la realidad tal precepto tendría que establecer la obligación del Presidente de la República para apegarse a la Constitución cuando celebre tratados internacionales, así como el deber del Senado de vigilar esa obligación. También podría señalarse la sanción en que incurrieran tanto el Presidente como el Senado si se apartaran de la Constitución al celebrar un tratado internacional.

El artículo 133 constitucional debiera ser monista internacionalista dado que nuestro país tiene una tradición de apego a sus compromisos internacionales. Si México se apegara a la supremacía de la norma constitucional interna respecto de los tratados internacionales, se podría engendrar responsabilidad internacional. En realidad este artículo, sólo tiene el carácter de norma que fija el orden jurídico interno de las normas jurídicas, pero carece de validez en lo internacional, ya que atenta contra el principio *pacta sunt servanda*.

Por otra parte podemos señalar que de conformidad con la teoría general de los tratados el régimen para la celebración de los mismos es definido de acuerdo con la soberanía estatal, por lo que las Constituciones de cada país regulan los mecanismos para asumir compromisos hacia el exterior.

---

<sup>165</sup> De conformidad con el monismo internacionalista tiene primacía la norma jurídica internacional, en caso de oposición entre la norma jurídica interna y la norma jurídica internacional, mientras que de acuerdo al monismo nacionalista tiene preeminencia la norma jurídica interna frente a la norma jurídica internacional.

En el proceso de conclusión de los tratados podemos distinguir tres fases: negociación, firma y ratificación.

- ◆ La negociación es el conjunto de operaciones que se encaminan a establecer el texto del tratado. Los órganos que se encargan de la negociación de los tratados son los que tienen competencia en cuestión de relaciones internacionales tal como lo establezcan las normas internas de cada país. Para ello se puede contar con plenos poderes (documento por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado, expresar el consentimiento para obligarse o ejecutar cualquier acto respecto al tratado) otorgados por los órganos competentes del Estado o por la representación implícita en los cargos de Jefes de Estado o de gobierno, Ministro de Relaciones Exteriores, jefes de misión diplomática o representantes de los Estados ante una organización internacional o conferencia.
- ◆ Concluidas las negociaciones el texto se considera como auténtico y definitivo, mediante la firma, la firma ad referendum o la rúbrica de los representantes de los Estados, en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que se haya adoptado el texto del tratado. La manifestación del consentimiento según la Convención de Viena de 1969 pueden ser por: firma, canje de los instrumentos que constituyen el tratado, ratificación, aceptación, aprobación, adhesión o cualquier otra forma que se hubiere convenido.
- ◆ La ratificación tiene dos sentidos: por una parte la operación mediante la cual el Estado, en su derecho interno, establece los requisitos para obligarse internacionalmente, y por la otra, la operación realizada en el ámbito internacional para darle al tratado fuerza obligatoria, mediante un intercambio de los instrumentos de ratificación (tratados bilaterales) o su depósito (multilaterales).

Los tratados internacionales pueden extinguirse por: ejecución, pérdida de la calidad estatal de una de las partes, acuerdo entre las partes, término, denuncia (voluntad de retirarse), renuncia (voluntad de considerarlo extinguido) o violación del tratado por una de las partes.

En relación al tema de los tratados internacionales es importante señalar lo dispuesto por la Ley sobre la Celebración de Tratados del 2 de enero de 1992, que integrada por 11 artículos, establece:

- ◆ Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. (artículo 1). Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre

una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales (artículo 1).

Puede afirmarse que en cuanto al contenido, no hay diferencia entre tratado y acuerdo interinstitucional, los distinguen los sujetos que lo celebran y la forma de aprobación.

- ◆ Por tratado se entiende: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos (artículo 2, fracción I).

Esta definición a recibido varias criticas por contravenir la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: parece que quien celebra el tratado es el gobierno y no el país, y no todos los órganos pueden celebrar tratados; se hace referencia a un concepto de "derecho internacional público" dejando fuera otras especies de derecho internacional; se afirma que mediante el tratado los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos, lo que no siempre es correcto, y los tratados se celebran entre Estados y no entre dependencias gubernamentales. No obstante según la Convención, México tendría que responder de lo que hagan todos los órganos federales, estatales o municipales en el extranjero, a pesar de la inconstitucionalidad de sus actos, ya que así lo autoriza la ley (artículos 7 y 46 de la Convención).<sup>166</sup>

Al referirnos a los tratados no debemos olvidar los tres principios básicos que los rigen: a) *pacta sunt servanda*, es decir, todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe; b) un tratado produce efectos únicamente entre las partes, y c) el consentimiento es la base de las obligaciones convencionales.

- ◆ Por acuerdo interinstitucional se entiende: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. Además se señala que el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales debe circunscribirse

<sup>166</sup> Arellano García, Carlos. "Primer Curso de Derecho Internacional Público". México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, 2a. edición. p. 704.

exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados (artículo 2, fracción II).

La figura de acuerdo interinstitucional no está contemplada así por la Convención de Viena de 1969.<sup>167</sup> "Cualquier acuerdo regido por el derecho internacional público, que se celebre con otro Estado soberano, debe considerarse como una obligación internacional asumida por México... como nación. Los efectos internacionales de un convenio o acuerdo ejecutivo están en el mismo plano de un tratado; para el derecho internacional, tal distinción es absolutamente irrelevante."<sup>168</sup>

- ◆ Por aprobación se entiende el acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el Presidente de la República (artículo 2, fracción IV). Por ratificación, adhesión o aceptación se entiende el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento para obligarse por un tratado (artículo 2, fracción V).

Al ratificar un tratado se tiene que tomar en cuenta que los intereses nacionales estén resguardados; que el plenipotenciario suscriptor no se haya excedido en el ejercicio de sus atribuciones; que el tratado no esté en oposición con disposiciones constitucionales, o se oponga a la tradición jurídica nacional; que no existan dificultades graves en el cumplimiento de las obligaciones; si no han ocurrido circunstancias que varíen las condiciones que prevalecían en el momento de la firma del mismo; si no hubo un vicio de la voluntad respecto del órgano firmante, como error, violencia o corrupción; si las prestaciones y contraprestaciones son equilibradas y no hay desproporción entre unas y otras; si hay disposiciones oscuras, de difícil interpretación que pudieran dar lugar a problemas futuros, y si conviene formular una o varias reservas.<sup>169</sup>

- ◆ Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación (artículo 4, segundo párrafo).

En el sistema mexicano los tratados surten efecto al promulgarse en el Diario Oficial, después de haber sido firmados por el Ejecutivo y aprobados por

<sup>167</sup> Gómez Robledo-Verduzco, Alonso. Ob. cit. p. 71.

<sup>168</sup> Ibidem. p. 75.

<sup>169</sup> Arellano García, Carlos. Ob. cit. p. 669. La reserva consiste en el acto jurídico unilateral por el cual un Estado parte en un tratado declara que rechaza la aplicación de ciertas disposiciones, o que les atribuye cierto sentido.

el Senado, mientras que en el norteamericano, el tratado sólo surte efectos cuando el Congreso expide una ley que hace valer el tratado.<sup>170</sup>

- ◆ La voluntad de los Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través de intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el Senado del tratado (artículo 5).
- ◆ La Secretaría de Relaciones Exteriores es la encargada de coordinar las acciones para la celebración de cualquier tratado y de formular una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo. Una vez suscrito lo inscribe en el Registro correspondiente (artículo 6). Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen acerca de la procedencia de suscribirlo (artículo 7).

Ha sido muy criticado el requisito de que los acuerdos interinstitucionales necesiten dictaminación por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que se considera que se transgrede el principio de división de poderes.

- ◆ Se establecen los requisitos que debe cumplir un tratado o acuerdo interinstitucional que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, la Federación, o personas físicas o morales mexicanas con gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales. Además no se da reconocimiento a la resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales, cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación (artículos 8 y 9).

El Dictamen relativo al proyecto de la Ley sobre celebración de tratados considera que "...el objetivo de los tratados es, fundamentalmente llevar a cabo acciones bilaterales o multilaterales, que tienen una amplia aplicación a un considerable número de eventos de naturaleza variada. Que los Estados como tales están comprometidos a su cumplimiento. Por otro lado, los acuerdos interinstitucionales son instrumentos más específicos, concernientes a cooperación mutua. a través de la cual acciones comunes son llevadas a cabo en

<sup>170</sup> Adame Goddard, Jorge. "p. 80.

beneficio de la vivienda, lazos amistosos entre ciudades, educación, ecología o salud, entre otros intereses.”<sup>171</sup>

Muchos autores han criticado a la Ley sobre Celebración de Tratados, por considerar que contraviene los artículos 133, 76 fracción I y 89 fracción X constitucionales, ya que “... la potestad representativa del país, para celebrar válidamente tratados internacionales le corresponde conjuntamente al Presidente de la República y al Senado de la República...” esto no es transmisible, delegable o renunciable. También se sostiene que se vulnera el artículo 117 constitucional, ya que las entidades federativas no pueden celebrar tratados con otro Estado ni con potencias extranjeras, y se viola el artículo 115 constitucional cuando se pretende que dependencias u organismos descentralización de la Administración Pública Municipal puedan contraer compromisos internacionales, llamándoles simplemente “acuerdos interinstitucionales”.<sup>172</sup>

También se argumenta que “...todos los instrumentos internacionales de que habla la Constitución mexicana, llámense tratados, convenios o convenciones, deben ser aprobados por el Senado y tienen la misma jerarquía de “Ley Suprema de la Unión”... ”<sup>173</sup>

Otros autores por el contrario, consideran que los acuerdos interinstitucionales no se encuentran dentro de la prohibición contenida en el artículo 117 fracción I de la Constitución, ya que no pueden celebrarse sobre las materias incluidas en el mismo ni en el artículo 118, en éste último caso sin aprobación del Congreso Federal, ni sobre asuntos de competencia federal, además no tienen el rango de tratados.

Si bien estamos de acuerdo en que existen diferencias en cuanto a los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales por quien los celebra y por su forma de aprobación, es difícil encontrar en la ley que nos ocupa un criterio en cuanto a su contenido. Por tanto, resulta importante no extralimitar el contenido de los acuerdos interinstitucionales a materias que tendrían que ser propias de los tratados, en una interpretación integral de los principios constitucionales.

No debemos olvidar que “...los acuerdos interinstitucionales son hoy día un fenómeno jurídico en todos los países, cuyo origen se debe a las exigencias, siempre crecientes, de mayor cooperación entre órganos gubernamentales con

<sup>171</sup> López Mata, Rosendo. “Notas para el análisis sobre la constitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en la Ley sobre la Celebración de Tratados”. México, Revista Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 24, 1995. p. 243.

<sup>172</sup> Arellano García, Carlos. Ob. cit. p. 703.

<sup>173</sup> Adame Goddard, Jorge. Ob. cit. p. 84.

responsabilidades similares en sus respectivos gobiernos.”<sup>174</sup> Esto podría tomarse como un producto de las tendencias globalizadoras, que si bien tienen que encauzarse no pueden contravenir el espíritu de la Constitución.

Consideramos que en virtud de las materias tan importantes que en la actualidad están abordando los tratados internacionales suscritos por México, sería necesario exigir una mayoría calificada para aprobarlos, y específicamente en relación a aquellos que pudieran afectar la política interior, el marco constitucional y el destino del país, aplicar un mecanismo similar al de la aprobación de las reformas constitucionales, establecido en el artículo 135 de nuestra Carta Magna, en el que se incluya a la Cámara de Diputados y no solamente al Senado.

Existen algunos convenios internacionales como el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional que involucra materias cuyo conocimiento constitucionalmente a nivel interno corresponde a la Cámara de Diputados y en las cuales debería tener participación la misma a nivel internacional por la repercusión que puede tener en la ciudadanía.

Cabe señalar que la participación del Presidente de la República en la negociación de tratados resulta fundamental, ya que es el encargado de dirigir la política exterior y de aplicar, en última instancia, el contenido de los mismos.

Como consecuencia de la protesta que rinde el Presidente conforme al artículo 87 constitucional, está obligado a no actuar en contra de las limitaciones internas que le fija el orden constitucional y legal. “El haber confiado el poder de hacer tratados al Senado sólo habría equivalido a renunciar a los beneficios de la intervención constitucional del Presidente en la negociación de los asuntos extranjeros... no es creíble que el ejecutor de las instrucciones del Senado gozaría de la confianza y el respecto de las potencias extranjeras en igual medida que los representantes constitucionales de la nación, y desde luego no podría actuar con el mismo grado de influencia o eficacia.”<sup>175</sup>

## **2.2. Facultades judiciales.**

Las relaciones entre el Poder Judicial Federal con el Ejecutivo Federal, y particularmente con el Presidente de la República han variado considerablemente

<sup>174</sup> Exposición de motivos de la “Ley sobre la Celebración de Tratados”. Publicación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1992, p. 12.

<sup>175</sup> Hamilton, A. Madison, J. Jay, J. “El federalista”, Traducción de Gustavo R. Velasco. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, quinta reimpresión. p. 320.

en las diversas etapas de nuestra historia constitucional. La Suprema Corte de Justicia empezó a adquirir importancia cuando se estableció el juicio de amparo en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857. La misma Carta Fundamental en su artículo 79 original otorgó al presidente de la Corte la posición de sustituir al Presidente de la República en sus faltas temporales y en la absoluta, mientras se presentara el Presidente electo.

Durante la dictadura del general Porfirio Díaz el Poder Judicial Federal gozó de una relativa autonomía, contrariamente a lo que aconteció con el Congreso Federal y los gobiernos de las entidades federativas. En el Constituyente de Querétaro se "...pretendió vigorizar la autonomía del Poder Judicial Federal, puesto que consideró que los de carácter local todavía no alcanzaban la madurez necesaria para recuperar su autonomía jurisprudencial que se concentraba en los propios tribunales federales a través del juicio de amparo."<sup>176</sup>

En las relaciones Ejecutivo - Judicial se observa que en los primeros años de aplicación de la Constitución de 1917 se provocaron enfrentamientos de la Suprema Corte con los otros dos órganos del poder, especialmente con el Ejecutivo. Con las reformas constitucionales de 1928 y 1934 se tendió hacia una mayor vinculación de la Suprema Corte con el Ejecutivo Federal, mientras que en 1968 se dio un paso importante hacia la autonomía del Poder Judicial al establecerse la autonomía de los tribunales administrativos.

La evolución hacia una mayor independencia tanto del Poder Judicial Federal en relación con el Ejecutivo Federal, se reforzó con las reformas de 1987, con las que la Suprema Corte de Justicia deja de ser un tribunal esencialmente de casación, para transformarse en un tribunal constitucional y recuperar su función de intérprete máximo de la Constitución, y de 1993 enfocadas a la procuración de justicia, a la administración de justicia como organización, fundamentalmente con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, y a la impartición de justicia.

Una de las críticas que más se han argumentado en las relaciones Ejecutivo - Judicial es la dependencia de este último de las decisiones del Presidente de la República, con lo que se ha presentado siempre como el poder más débil. Para tener un verdadero equilibrio es necesario fortalecer al Poder Judicial, dotándolo de una mayor independencia no solo en la teoría, sino también en la práctica. Las reformas recientes al artículo 96 constitucional<sup>177</sup> relativas a los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de

<sup>176</sup> Fix-Zamudio, Héctor. "El Ejecutivo Federal y el Poder Judicial". Vid. "El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)". Ob. cit. p.355.

<sup>177</sup> Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994.

Senadores, otorgan una mayor independencia, pero deben complementarse con otras medidas que fortalezcan la actuación del Poder Judicial, ayuden a respetar sus decisiones y permitan disminuir las facultades metaconstitucionales del Presidente.

La función judicial del Presidente de la República se refiere a:

- ◆ La participación en actividades de impartición de justicia que corresponden al Poder Judicial y que se denominan de "procuración de justicia", fundamentalmente consistentes en las funciones del Ministerio Público y en la ejecución de las penas establecidas en las sentencias penales (a través del sistema penitenciario).

El artículo 21 constitucional señala que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, que estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio.

La Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, es la encargada de despachar los asuntos conferidos al Ministerio Público Federal, que entre otras funciones, interviene en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en las materias de su competencia; participa en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>178</sup> y da cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en los asuntos concernientes a las atribuciones de la institución (artículo 2, fracciones VI a VIII de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>179</sup>).

- ◆ La autoridad administrativa puede ordenar en casos urgentes y cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, la detención de un acusado en los delitos que se persiguen de oficio, poniéndolo de inmediato a disposición de la autoridad judicial (párrafo quinto del artículo 16 constitucional).
- ◆ La obligación de prestar auxilio en el cumplimiento de las resoluciones judiciales (fracción XII del artículo 89 constitucional).

---

<sup>178</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995. La Constitución en su artículo 21 penúltimo párrafo, determina que la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios se coordinarán para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

<sup>179</sup> Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 1996.

- ◆ La concesión del indulto discrecional (indulto por gracia) en los términos de la fracción XIV del artículo 89 constitucional.
- ◆ El castigar las infracciones a los reglamentos de gobierno y de policía, e imponer sanciones dentro de los márgenes que la Constitución señala (párrafo primero del artículo 21 constitucional).
- ◆ Las acciones que corresponden a la Nación, por las disposiciones del artículo 27 constitucional, se siguen por procedimiento judicial, y los tribunales que conocen del procedimiento pueden autorizar a la autoridad administrativa para que ocupe, administre o enajene las aguas o tierras de que se trate (artículo 27, fracción VI, párrafo tercero de la Constitución).
- ◆ La tramitación y resolución de los recursos administrativos, a través de los cuales se otorga el derecho de audiencia a los administrados afectados por actos o resoluciones administrativas. "La jurisdicción administrativa constituye... el sector de los remedios indirectos de la Constitución".<sup>180</sup>

Las facultades anteriores demuestran la gran presencia del Presidente de la República en la función judicial y la necesidad de contar con controles que eviten la extralimitación de tales atribuciones.

### **3. Facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económica.**

Las facultades constitucionales del Presidente en materia económica se enfocan principalmente a la participación en los procesos de producción, distribución y consumo, a la política monetaria, a la contratación de empréstitos, así como a las inversiones.

Las atribuciones a que nos referimos en este apartado deben respetar los principios constitucionales que han sido expuestos en los puntos anteriores de este capítulo.

Entre los instrumentos más importantes con que cuenta el Ejecutivo para intervenir en la economía del país tenemos: política monetaria, fiscal, de precios, de inversión y obras públicas, de importaciones y comercio exterior, del petróleo,

<sup>180</sup> Vázquez Alfaro, José Luis. "Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1991. 1a. edición. p. 156.

petroquímica y gas, de energía eléctrica, de aguas, forestal, industrial, turística y todo lo relativo al sector paraestatal.

### **3.1. Intervención del Ejecutivo en el proceso económico: producción, distribución y consumo.**

En el terreno económico se concentran importantes facultades del Ejecutivo Federal, al punto de que el Presidente se convierte en un factor determinante de la economía. Por ello es necesario que sus atribuciones se encuentren perfectamente delimitadas y que, aun en los casos en que sea necesario tomar decisiones rápidas en virtud de las circunstancias, se cuente con mecanismos de control, que no pongan obstáculos al dinamismo de la economía.

A finales de la Segunda Guerra Mundial, México aplicó una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones, las fronteras fueron cerradas a las importaciones de algunos bienes, principalmente de consumo no duradero y para proteger la industria nacional, se aplicaron exenciones de impuestos en algunos sectores, el Estado creó infraestructura y estableció un esquema de subsidios y controles de precios.

Mediante la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios promulgada en 1934, se facultaba al Ejecutivo Federal a imponer precios máximos o restringir la producción en los bienes necesarios; se limitaba la entrada a industrias, si existían demasiadas empresas, y no se consideraba monopolio a las empresas de servicios públicos concesionados o con participación estatal, sin importar el área en que participaran.

Por su parte, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica promulgada el 30 de diciembre de 1950, permitía un control de precios sobre gran cantidad de bienes (alimentos, vestido materias primas y, los servicios que afectarían su producción, distribución y consumo). Además se facultaba al Ejecutivo para establecer formas de distribución o la importación de mercancías y en su caso, el racionamiento.

En esta etapa se crearon empresas dedicadas al desarrollo de infraestructura, por parte del Estado y se recurrió a incentivos fiscales. Los subsidios y las exoneraciones fiscales originaron endeudamiento interno y externo.

En los setenta y ochenta la estrategia de desarrollo basada en la industrialización a través de sustitución de importaciones comenzó a mostrar

signos de agotamiento. Los desequilibrios en la balanza comercial del país no se podían financiar mediante la inversión extranjera, ya que existían restricciones legales y no se había desarrollado un ambiente de seguridad jurídica para los capitales del extranjero. Únicamente se pudo acudir al endeudamiento externo y al incremento en las exportaciones petroleras, sin embargo la caída en los precios internacionales del petróleo y el incremento en las tasas de interés que se pagaban sobre la deuda desencadenaron una crisis.

El cambio en la estrategia de desarrollo económico durante los últimos diez años, ha intentado fortalecer los mecanismos de mercado como asignadores de recursos. Las medidas para acelerar el proceso consisten en: la desregulación económica (mediante la eliminación de reglamentaciones excesivas); la apertura comercial (fundamentalmente a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte); la privatización (con objeto de fortalecer las finanzas públicas, canalizar los recursos adecuadamente, eliminar gastos y subsidios no justificables, promover la economía y mejorar la eficiencia del sector público), la disminución de controles de precios y la supresión de subsidios directos.<sup>181</sup> La autolimitación del Ejecutivo y la reducción en el número de empresas públicas "... tuvo sobre todo que ver con el nuevo orden económico mundial y los procesos de integración económica continental."<sup>182</sup>

En la actualidad la base esencial de las facultades presidenciales en el proceso económico de producción, distribución y consumo se encuentran en el artículo 28 constitucional, que en sus partes conducentes determinan:

- ◆ **Monopolios.**- Quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos<sup>183</sup> y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria (párrafo primero).

Esta disposición está vinculada con el artículo 5 constitucional, que señala que no se podrá impedir a ninguna persona dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. La libertad de comercio es una garantía esencial de la economía liberal. En México después de la independencia, los conservadores se inclinaron por un régimen proteccionista para aumentar el comercio interno, mientras que los liberales buscaban vincular el comercio nacional con los mercados extranjeros.

<sup>181</sup> Vázquez Alfaro, José Luis. Ob. cit., p. 17 y 18.

<sup>182</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. "Una Constitución para la Democracia". Ob. cit. p. 83.

<sup>183</sup> Entendido como "monopolio del fisco".

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

Los principales países de economía de mercado han establecido en sus legislaciones mecanismos de control, vigilancia y represión de prácticas monopólicas.

◆ **No constituyen monopolios:**

- \* Las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas: señaladas en el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional (que ya analizamos en el apartado 2.1. de este capítulo) y, a través del banco central, en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes (que abordaremos en el próximo apartado) (párrafos cuarto a séptimo).

Los organismos y empresas a través de las cuales el Estado actúa en las áreas estratégicas y en las actividades de carácter prioritario en donde participa por sí o con los sectores social y privado, forman parte de la estructura de la Administración Pública dependiente del Ejecutivo Federal.

- \* Las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses (párrafo octavo).
- \* Las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general (párrafo octavo):

⇒ vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que

- a) sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o
- b) que no sean artículos de primera necesidad,

⇒ siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de las entidades federativas, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso.

Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata (párrafo octavo).

Cabe señalar, que este es el único caso en que se menciona expresamente la venta a mercados extranjeros; se establecen varios candados específicos a fin de no crear un monopolio y se le da una

intervención al Ejecutivo para terminar con las autorizaciones para formar las asociaciones.

- \* Los privilegios que por determinado tiempo se concedan a (párrafo noveno):
  - ⇒ los autores y artistas para la producción de sus obras y
  - ⇒ los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.
- ◆ Concentraciones.- La ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia (párrafo segundo):
  - \* toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios;
  - \* todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre si y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y,
  - \* en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.
- ◆ Precios máximos (párrafo tercero).
  - \* Las leyes fijarán bases para:
    - ⇒ Señalar precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para
      - a) la economía nacional o
      - b) el consumo popular.

El señalamiento de precios máximos debe estar ligado necesariamente a cuestiones de economía nacional, entendida como el conjunto de relaciones económicas que se desarrollan dentro de un país, o de consumo popular, esto es, la utilización personal y directa de bienes y servicios producidos para satisfacer necesidades humanas, por las grandes mayorías del pueblo.

Para que factores de economía internacional, es decir del conjunto de relaciones económicas que mantienen todos los países del mundo, tuvieran una repercusión en el señalamiento de precios máximos tendrían que afectar la economía nacional o el consumo popular.

⇒ Imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos.

Estas modalidades, entendidas como modificaciones al modo en que se manifiesta la organización para distribuir artículos, materias o productos, deben circunscribirse a evitar intermediaciones innecesarias o excesivas.

- \* Todo lo anterior a fin de evitar que intermediaciones (para poner en contacto a oferentes y demandantes) innecesarias o excesivas provoquen:
  - ⇒ insuficiencia en el abasto, así como
  - ⇒ el alza de precios.
- \* La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

En este sentido, la Ley Federal de Protección al Consumidor, que data del 22 de diciembre de 1975 tiene el propósito esencial de regular las relaciones entre proveedores y consumidores de bienes y servicios.

En un mercado monopolizado, una determinada empresa puede fijar o restringir su oferta, ya que al no poder obtener el producto de un proveedor los consumidores se ven forzados a pagar un precio mayor, además existen barreras de entrada. Cuando un mercado es competitivo, los empresarios reciben a cambio del bien o servicio que producen, un monto de ingreso equivalente al precio que los consumidores están dispuestos a pagar.

Un medio eficiente para asignar recursos en una economía es la competencia. Sin embargo, los empresarios no siempre enfrentan a los demás mediante mecanismos competitivos, con calidad y precio justo de sus productos, sino que acuden a prácticas monopólicas. La intervención de los gobiernos también puede dar lugar al surgimiento de monopolios.

"El cambio de orientación de la política económica efectuado en México durante los últimos años implica que el desarrollo económico del país descansará

cada vez más en los mercados".<sup>184</sup> Una política de competencia renovada es el complemento para que los cambios en los mercados sean eficientes. En este contexto se promulgó la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

La Ley Federal de Competencia Económica, reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia (artículo 1), abroga la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, así como la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios y tiene como objetivo sentar las bases para una actuación eficiente de los mercados. "La premisa de la ley es que la apertura económica, la promoción a la inversión extranjera directa, la desregulación de la banca y de otros sectores específicos son, por sí solos, insuficientes para crear el entorno económico competitivo que el país requiere."<sup>185</sup>

La ley protege el proceso de competencia y no a competidores individuales, su objetivo fundamental es promover la eficiencia económica y no se preocupa por el tamaño de las empresas sino de su conducta. Específicamente el artículo 2o. de la ley señala como su objeto la protección del proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

"La política del Estado mexicano es alentar al mercado para que éste realice la función regulatoria lo mejor posible, y solamente en aquellos casos en donde esa labor no se puede hacer se recurrirá a la autoridad para contribuir a la tarea regulatoria."<sup>186</sup>

Del contenido de la Ley Federal de Competencia Económica cabe destacar:

- ◆ Monopolio no se refiere únicamente a una sola empresa en un mercado, sino también al comportamiento de una empresa que controla un mercado, aunque no sea solo una. La ley establece lo que no constituye monopolio (artículos 4, 5 y 6).

<sup>184</sup> Aguilar Alvarez de Alba, Javier. "Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica." Vid. "Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. 1a. edición. p. 7

<sup>185</sup> Levy, Santiago. "Notas sobre la nueva Ley Federal de Competencia Económica". Vid. "Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica". Ob. cit. p. 65

<sup>186</sup> Levy, Santiago. Ob. cit. p. 71.

- ◆ Se prevé un mecanismo claro y conciso para la imposición de precios máximos por parte del Ejecutivo Federal, quien mediante decreto establece las mercancías y servicios sujetos a precio máximo (la dependencia encargada es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la supervisión y vigilancia es la otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor) (artículo 7).
- ◆ Todos los agentes económicos están sujetos a la Ley: personas físicas o morales, dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos y cualquier forma de participación en la actividad económica (artículo 3).
- ◆ Las dependencias u organismos, que de acuerdo al párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución se consideren áreas estratégicas y que no constituyen monopolios, están sujetas a lo dispuesto por la Ley, en las actividades no consideradas expresamente estratégicas (artículo 4).
- ◆ La Ley en sí misma no tiene objetivos distributivos, ni se busca con ella maximizar el bienestar del consumidor, aunque como efectos de la misma eso se produzca. Tampoco se pretende proteger a los competidores en particular, sino al proceso competitivo y la eficiencia.
- ◆ La ley no propone ninguna excepción para carteles de "depresión", "ecológicos", "sanitarios" y otras similares.
- ◆ En la reforma del 2 de febrero de 1983 al artículo 28 constitucional se introduce el concepto de práctica monopólica, que desarrollado en la ley, se orienta a combatir las prácticas anticompetitivas y evitar que las concentraciones entre empresas puedan facilitar el ejercicio de dichas prácticas o el desplazamiento indebido de los competidores del mercado. Respecto de las concentraciones se ejerce una política preventiva y pragmática.
- ◆ Dentro de las prácticas anticompetitivas, la ley, como la mayor parte de la legislación internacional en la materia, distingue dos grandes grupos: las prácticas monopólicas absolutas (es decir, horizontales, entre empresas del mismo nivel, referidas a comportamientos entre competidores para fijar precios, oferta de bienes, demarcación de mercados, asignación de clientes o coordinación de posturas en licitaciones públicas) y prácticas monopólicas relativas (esto es, verticales, entre empresas de diferentes niveles de la cadena productiva, referidas fundamentalmente a división vertical de mercados; restricciones de precio de reventa o venta del producto final; ventas atadas, obligación de trato exclusivo; contratos de exclusividad; denegación de trato y boicot vertical) (capítulo II).

La política monetaria persigue determinar la cantidad adecuada de circulante y de crédito que necesita el país, a fin de impulsar su desarrollo económico. Al Banco de México, como banca central, se le otorgan atribuciones para regular la política monetaria a través de instrumentos como: emisión de billetes y la acuñación de moneda, establecimiento de las tasas mínimas y máximas de las operaciones de las instituciones bancarias y regímenes selectivos de crédito, entre otros.

Un banco central es "una institución pública que funciona como el banco del gobierno... y como controlador y regulador del sistema bancario de su país. Asimismo, norma la oferta de la moneda nacional y dirige (a menudo en conjunción con el Ministerio del Tesoro o la Secretaría de Hacienda) la política monetaria nacional."<sup>190</sup>

Históricamente las bancas centrales se iniciaron como monopolios para la emisión de billetes. Esta idea se introdujo en la Constitución de 1917 ya que antes se reconocía una pluralidad de emisores, con el razonamiento de que de esa forma el gobierno podía contar con el crédito público en forma más amplia. En las leyes orgánicas del Banco de México de 1925 y 1936 se observa la preocupación de que el control del gobierno federal pudiera llevar a casos en que se tuvieran que ejercer funciones atendiendo más al interés político que al público. La Ley Orgánica de 1941 establece un régimen de mayor libertad en el ejercicio de las funciones reguladoras de la moneda, el crédito y los cambios.

Con las reformas constitucionales de 1983 al artículo 28, el banco central pasa de sociedad anónima a organismo público descentralizado, con control del gobierno. La Ley Orgánica de 1985 señaló que el Banco debía desempeñar sus funciones de conformidad con las directrices de política monetaria y crediticia que estableciera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; definió como uno de los fines primordiales procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero; limitó el monto del crédito primario y el que puede alcanzar el financiamiento otorgado al gobierno federal y amplió las facultades para regular el crédito y los cambios mediante disposiciones de carácter general. De conformidad con este esquema todas esas operaciones eran, prácticamente, decisión y responsabilidad del Presidente de la República. Hoy esa influencia, aunque se sabe que persiste, ha pasado a ser teórica, pues la ley la proscribió, luego de que el 20 de agosto de 1993 fue publicado un decreto que modificó diversos párrafos del artículo 28 constitucional.

<sup>190</sup> Mansell Carstens, Catherine. "Las Nuevas Finanzas en México". México, Editorial Mileno. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A. C. Instituto Tecnológico Autónomo de México, A. C., 1992. p. 19.

Las reformas al artículo 28 constitucional de 1993 modificaron la naturaleza jurídica del banco central "...para ser una nueva persona de derecho público que ejerce funciones inherentes al Estado sin estar comprendido en la administración pública federal..."<sup>191</sup>, con ello se separó "...la facultad de crear dinero de las necesidades de gasto que enfrenta el gobierno".<sup>192</sup>

"El proyecto para otorgar autonomía al Banco de México se inscribe en un contexto de diversas políticas económicas y de cambios legislativos que han configurado un nuevo marco jurídico de las actividades bancarias y financieras en el país".<sup>193</sup> Entre ellas están: saneamiento de las finanzas públicas, desregulación de actividades económicas, redimensionamiento del Estado (privatizaciones), apertura comercial, desregulación, bursatilización, innovaciones tecnológicas, internacionalización y renovación del marco jurídico de la intermediación financiera (banca comercial privatizada, banca de desarrollo, casas de bolsa y otros intermediarios financieros).

La reforma constitucional al artículo 28 constitucional, se sustentó en tres razones fundamentales: "i) la libertad de la institución para determinar el monto y manejo de su propio crédito; ii) las disposiciones encaminadas a proveer un amplio grado de independencia a las personas que integren el órgano de gobierno de la Institución, y iii) la prevención que establece la autonomía de la institución en su administración."<sup>194</sup>

Los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional establecen, respecto del Banco de México, lo siguiente:

- ◆ **Autonomía.-** El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

---

<sup>191</sup> Borja Martínez, Francisco. "Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México". Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. "Autonomía del Banco de México y perspectivas de la Intermediación Financiera". México, 1994. Número 9. 1a. edición. p. 32.

<sup>192</sup> Arrigunaga Gómez del Campo, Javier. "Ambito internacional de la autonomía de los Bancos Centrales". Vid. "Autonomía del Banco de México y perspectivas de la Intermediación Financiera". Ob. cit. p. 14.

<sup>193</sup> Gil Valdivia, Gerardo. "El sistema de intermediación financiera en México, perspectivas frente a la globalización". Vid. "Autonomía del Banco de México y perspectivas de la Intermediación Financiera". Ob. cit. p. 40.

<sup>194</sup> Ortiz Martínez, Guillermo. "Los cambios en la política financiera". Vid. Vázquez Nava, María Elena (Coordinadora). "La Administración Pública Contemporánea en México". Ob. cit. p. 163.

- ◆ Las prácticas relativas, pueden tener tanto efectos positivos o negativos dependiendo del poder sustancial del presunto responsable en el mercado relevante, para identificar éste hay que establecer cuáles productos son sustitutos de otros (capítulo II).
- ◆ La Ley establece que para evaluar el poder sustancial de una empresa se tienen que considerar: la participación en el mercado (ventas o activos totales de la empresa), la existencia y poder de los competidores en el mercado relevante (ámbito donde se lleva a cabo una práctica monopólica); las posibilidades de acceso a insumos y, la presencia y posibilidad de remoción de barreras a la entrada. El esquema se enfoca a cuestiones permanentes y no transitorias (capítulo II).
- ◆ La Ley prevé un sistema de notificación a la Comisión Federal de Competencia, de fusiones, adquisiciones de control y cualquier otro tipo de actos jurídicos que concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos activos en general, que sobrepasen algunos márgenes (artículo 20)
- ◆ La Comisión Federal de Competencia es un organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con autonomía técnica y operativa, que tiene a su cargo, prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, y las concentraciones. Cuenta con 5 comisionados (designados por el Ejecutivo Federal, cumpliendo determinados requisitos, entre ellos ser ciudadanos mexicanos, profesionales en materias afines al objeto de la ley, mayores de 35 años y menores de 75) que integran el pleno, órgano supremo de decisión. Los comisionados son designados por períodos de 10 años y únicamente podrán ser removidos de sus cargos por causa grave, debidamente justificada (capítulo IV).
- ◆ La Comisión cuenta con un Secretario Ejecutivo, designado por el Presidente de la Comisión, quien llevará la coordinación operativa y administrativa.
- ◆ La Comisión tiene la atribución de solicitar informes o documentos relevantes para realizar sus investigaciones, así como citar a declarar a quienes tengan relación con los casos de que se trate. La información y documentos son estrictamente confidenciales (artículo 31).
- ◆ El procedimiento ante la Comisión se inicia de oficio o a petición de parte, cualquier persona en el caso de prácticas monopólicas absolutas, o el afectado en el caso de las demás prácticas o concentraciones prohibidas por la ley,

podrá denunciar por escrito ante la Comisión al presunto responsable (artículo 32). La Comisión puede ordenar la suspensión, corrección o supresión de la práctica o concentración, que a su juicio dañe la competencia o sancionar con multas altas (artículo 35).

Los rasgos característicos de la Ley son: trato de los agentes económicos en forma global; no se toma ninguna actitud particular en materia de inversión extranjera; se preocupa por los efectos de las prácticas monopólicas sobre el territorio nacional; distingue entre empresas estatales que están en sectores estratégicos; establece la frontera de la legislación del sector regulado en particular, con la legislación de competencia; trata sobre las restricciones interestatales al comercio (para cumplir con la disposiciones constitucional que prohíbe a las entidades federativas imponer barreras al movimiento interestatal de mercancías), y regula los controles de precios.<sup>187</sup>

Existen algunos comentarios en el sentido de que la Ley Federal de Competencia Económica dejó sin regulación los temas de la exención de impuestos y el de prohibiciones a título de protección a la industria, regulados en la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios y fue más allá al considerar lo relativo a "servicios" como objeto de la fijación de precios máximos, lo que no contempla el artículo 28 de la Constitución. Además se afirma que existe imprecisión en lo relativo a las áreas que no son estrictamente estratégicas, ya que las denominadas áreas estratégicas tienen razón de ser por la rectoría estatal en la economía nacional, más que por principios de competencia económica.<sup>188</sup>

### **3.2. Política monetaria (papel del Banco de México).**

La política monetaria es "... el señalamiento de prioridades y finalidades en la actividad del Estado sobre la moneda y el crédito, así como de aquellos instrumentos necesarios para su control, a fin de obtener esas finalidades que generalmente son: perseguir la estabilización de la moneda, de los precios, la estabilización de la cantidad de dinero circulante, de los gastos, un nivel aceptable de desempleo y un crecimiento económico sostenido."<sup>189</sup> La política monetaria se encuentra dentro de la política económica del gobierno y no se encuentra desvinculada del contexto global.

<sup>187</sup> Levy, Santiago. Ob. cit. ps. 72 a 74.

<sup>188</sup> Patiño Manffer, Ruperto. "Breves comentarios acerca de la Ley". Vid. "Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica". Ob. cit. ps. 119 a 122.

<sup>189</sup> Acosta Romero, Miguel. "Derecho Bancario". México, Editorial Porrúa, S.A., 1991. 4a. edición. p. 340.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- ◆ **Objetivo.-** Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.
- ◆ **Financiamiento.-** Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.
- ◆ **No monopolio.-** No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.
- ◆ **Regulación.-** El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, y contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a la regulación y proveer a su observancia, regulará:
  - \* los cambios,
  - \* la intermediación y
  - \* los servicios financieros,
- ◆ **Conducción del banco.-**
  - \* Estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso;
  - \* Desempejarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones;
  - \* Sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún tipo de empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.
  - \* Podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de la Constitución.

Mediante las reformas que se comentan se buscó dotar de autonomía jurídica al Banco de México. El argumento político que se dio entonces fue que la injerencia del Presidente de la República en las decisiones técnicas de ese organismo había tenido mucho que ver en los vaivenes en el campo económico a lo largo de los sexenios recientes, pues el Banco había sido tradicionalmente un instrumento al servicio de orientaciones cambiantes y erráticas, en este sentido

"... la autonomía del banco central implica que en el ejercicio de sus funciones el banco no debe quedar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo...".<sup>195</sup>

Uno de los motivos fundamentales de la autonomía de un banco central "... es que la institución pueda enfrentar con firmeza las presiones del financiamiento inflacionario provenientes usualmente del desequilibrio fiscal".<sup>196</sup> En algunos países se prohíbe otorgar financiamiento al gobierno (Chile, Colombia y actualmente México) y en otros se ponen límites (Alemania).

Hay muchos bancos centrales que son autónomos de derecho y otros lo son de hecho. En la actualidad existe la tendencia de otorgarle autonomía a los bancos centrales y a la vez de limitar sus finalidades (pero siempre incluyendo a la estabilidad de precios). Esto quedó de manifiesto en el Tratado de Maastricht en el que se estableció que el Banco Central Europeo que llegue a conformarse debe ser autónomo de las autoridades de la Unión Europea. Los bancos tradicionalmente autónomos son: el Bundesbank alemán, la Reserva Federal de los Estados Unidos y el Banco Central de Suiza.

Entre las atribuciones de un banco central autónomo hay que distinguir las referidas a la política monetaria (determinación del monto y manejo del crédito y la cantidad de dinero en circulación) y la política cambiaria (determinación de los precios a los cuales el banco central está dispuesto a comprar o a vender divisas). Para fijar la política monetaria generalmente hay gran libertad, pero en la cambiaria la atribución comúnmente es del gobierno. Chile es el único país en donde la banca central fija la política cambiaria.<sup>197</sup>

La nueva Ley del Banco de México entró en vigor a partir del 1 de abril de 1994, con el objetivo primordial de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago. La Junta de Gobierno del Banco se integra por un gobernador y 4 subgobernadores designados por el Senado previa elección del Ejecutivo, regulando sus períodos de nombramiento (6 y 8 años, respectivamente), su inamovilidad (a menos que exista una causa grave) y sus remuneraciones (que se fijan por un comité).

Entre las facultades de la Junta de Gobierno están: resolver sobre el otorgamiento del crédito al gobierno federal; determinar las políticas y criterios para realizar operaciones; dictar políticas a las que debe ajustarse el Banco en el ejercicio de facultades normativas, salvo en materia cambiaria; colaborar con el

<sup>195</sup> Arrigunaga Gómez del Campo, Javier. Ob. cit. p. 10.

<sup>196</sup> *Ibidem.* p. 17.

<sup>197</sup> Arrigunaga Gómez del Campo, Javier. Ob. cit. pp. 15 y 16.

gobierno federal para fijar las políticas cambiarias y emitir disposiciones para regular la intermediación y los servicios financieros. El Banco debe enviar anualmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión dos informes sobre sus funciones sustantivas.

Resulta importante para que el banco central funcione bien, que los integrantes del órgano de gobierno se manejen con relativa independencia del Ejecutivo, para ello, hay que tomar en cuenta el proceso de designación, la inamovilidad, la renovación, la duración de los períodos y las incompatibilidades. Además también debe existir una coordinación con el Ejecutivo para asegurar que no se adopten políticas contradictorias, ya sea mediante informes o asesoramiento, y debe aplicarse un régimen de responsabilidades por violación a disposiciones, administración interna y toma de decisiones. Este es el esquema que siguieron las reformas constitucionales al artículo 28 constitucional en esta materia.

La participación del Ejecutivo en la política monetaria teóricamente se ha reducido con el nuevo esquema constitucional, lo que permite al banco central actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. El Presidente de la República, sigue teniendo presencia a través de la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno, de la recepción de informes, así como de la necesaria coordinación con la política económica integral.

### **3.3. Empréstitos.**

El artículo 73 constitucional al señalar las facultades del Congreso de la Unión, establece en su fracción VIII que será el encargado de:

- ◆ Dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.

El empréstito es "...un contrato, público o privado, por el cual se recurre a un crédito a corto, mediano o largo plazo, en condiciones previamente determinadas."<sup>198</sup> También se le considera "...un contrato administrativo, o contrato público, que tiene por objeto obtener un crédito a interés fijo, a largo plazo, que precisa la forma del servicio de intereses o del reembolso del capital, destinado a cubrir un déficit, financiar gastos extraordinarios, atender una situación crítica o para apoyar el sistema monetario nacional".<sup>199</sup> El

<sup>198</sup> Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Ob. cit. Tomo I, p. 141.

<sup>199</sup> Ibídem. Tomo II, p. 142.

término "empréstito" se emplea muchas veces para designar los actos de crédito público.

La intervención en materia de empréstitos públicos se da con base a leyes, por lo que el Ejecutivo no puede apartarse de las bases generales contempladas en la "Ley General de Deuda Pública" y a las que anualmente se determinen en la "Ley de Ingresos de la Federación". "Indiscutiblemente que el Ejecutivo tiene márgenes de discrecionalidad y alternativas a seguir, pero siempre dentro de los supuestos establecidos en la ley."<sup>200</sup>

- ◆ Aprobar esos mismos empréstitos.
- ◆ Reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Deuda es "la cantidad de dinero o bienes que una persona, empresa o país debe a otra y que constituyen obligaciones, que se deben saldar en un plazo determinado Por su origen la deuda puede clasificarse en interna y externa; en tanto que por su destino puede ser pública o privada."<sup>201</sup>

La deuda pública se refiere "...al conjunto de obligaciones de carácter legal o contractual, que se manifiestan a cargo del Estado como resultado de los préstamos recibidos."<sup>202</sup> Esta representada por el conjunto de obligaciones, pasivos, directos o contingentes, derivados del financiamiento y a cargo de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal.

Los empréstitos forman parte de la deuda pública que el Congreso reconoce y manda pagar, mediante lo dispuesto en el presupuesto de egresos que le presenta el Presidente y que aprueba la Cámara de Diputados. "Todo empréstito da nacimiento a una obligación jurídica para el Estado, sujetándose al compromiso legal de obtener los recursos suficientes para cubrir el servicio de la deuda, que comprende los intereses y los reembolsos." <sup>203</sup>

El Ejecutivo establece en la ley de ingresos un cálculo aproximado de los ingresos que necesita, los que provendrán principalmente de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Sin embargo, también se prevén autorizaciones al propio Ejecutivo para contratar, ejercer y autorizar créditos,

<sup>200</sup> Faya Viesca, Jacinto. "Finanzas Públicas". México, Editorial Porrúa, S. A., 1986, 2a. edición. p. 189.

<sup>201</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Dirección General de Contabilidad Gubernamental. "Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal". México, 1995. p. 150.

<sup>202</sup> Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Ob. cit. Tomo II, p. 146.

<sup>203</sup> Faya Viesca, Jacinto. "Finanzas Públicas". Ob. cit. p. 173.

empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público o en su caso, financiamientos extraordinarios, siempre estableciendo determinados montos. Esto último genera mucha controversia, ya que se ha sostenido que "...el Congreso claudica de su poder de la bolsa, que entrega la política fiscal, de empréstitos, de deuda pública y de gasto en manos del Presidente de la República, y que de antemano declara que no va a ejercer las funciones de control..."<sup>204</sup>

Si el Ejecutivo Federal se niega a reconocer una deuda determinada, el Ejecutivo estará constitucionalmente obligado a pagar la deuda nacional reconocida por el Congreso a través de una ley.<sup>205</sup>

- ◆ No pueden celebrarse empréstitos sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de:
  - \* regulación monetaria (de conformidad con lo expuesto en el apartado 3.2. de este capítulo),
  - \* las operaciones de conversión (referidas a reestructuración o redocumentación de deuda) y
  - \* los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 (caso que analizamos en el apartado 2.1.1. de este capítulo)

Se considera como ingresos públicos los que incrementan los recursos controlados por el Estado. Son la "...entrada de recursos del sector público por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; ingresos derivados de la venta de bienes y servicios; e ingresos por financiamiento interno y externo."<sup>206</sup>

Cabe señalar que las entidades federativas no pueden contraer deudas que afecten el crédito de la Nación (fracción VIII del artículo 117 constitucional), pero si pueden contraer obligaciones o empréstitos en moneda nacional y cuando los acreedores sean personas jurídicas mexicanas con límites de inversión.

- ◆ Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.

<sup>204</sup> Carpizo Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 145.

<sup>205</sup> Faya Viesca, Jacinto. "Finanzas Públicas". Ob. cit. p. 192.

<sup>206</sup> "Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal". Ob. cit. p. 230.

- ◆ El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondiente hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

De lo anterior se desprende que, en teoría, las facultades del Presidente de la República en materia de contratación de empréstitos son restrictivas. Desgraciadamente las facultades metaconstitucionales del Presidente han hecho que en la práctica, se actúe con suma liberalidad en la contratación de empréstitos y no sea posible ejercer un control suficiente. Esto se ha visto acentuado en las etapas donde el crédito internacional ha sido muy accesible.

Es de suponerse que si lo que establece la fracción VIII del artículo 73 fuera atendido, el país no se habría enfrentado a los grandes problemas de deuda, que han tratado de ser resueltos con planes, por lo general diseñados en el extranjero, como el Plan Baker en 1985 que constituyó un enfoque diferente en la solución de la crisis de la deuda con el principio de "crecer para pagar" y el Plan Brady en 1989, que propuso reducir la deuda de los países en desarrollo, para que pudieran crecer.

En México, en el proceso de intervención del Estado en la economía se incrementó la importancia del crédito externo en la evolución de la economía nacional. La Ley General de Deuda Pública de diciembre de 1976 es el primer ordenamiento legal que regula de una forma general y sistemática la administración del crédito público. Anteriormente la regulación se encontraba dispersa en variados instrumentos normativos. La función de la deuda pública externa, como mecanismo para financiar el desarrollo nacional, condujo al "...establecimiento de lineamientos de política para regularla, y a la coordinación de su uso con otros instrumentos de política económica.<sup>207</sup>

La Ley de Deuda Pública establece diversas disposiciones en las que se le otorgan facultades expresas al Ejecutivo en relación con la contratación de empréstitos. Los preceptos más significativos señalan:

- ◆ Se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición

<sup>207</sup> Phillips Olmedo, Alfredo. "Deuda externa y organismos internacionales". Vid. El Mercado de Valores. "Financiamiento externo". Tomo IV. México, Nacional Financiera, 1990, 1a. edición. p. 386.

de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores (artículo 2).

- ◆ **Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otros (artículo 4):**
  - \* Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinamiento de obligaciones del erario federal o con propósitos de regulación monetaria (fracción I).
  - \* Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa (fracción II).
  - \* Autorizar a las entidades paraestatales para gestionar y contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar en cada eventualidad (fracción III).
  - \* Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que (fracción IV):
    - ⇒ apoyen los planes de desarrollo económico y social;
    - ⇒ generen ingresos para su pago o
    - ⇒ se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.
  - \* Contratar y manejar la deuda pública del gobierno y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas de o de países extranjeros, siempre (fracción V):
    - ⇒ los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o
    - ⇒ las actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo, y
    - ⇒ que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas (fracción V).
- ◆ **Las entidades del sector público federal requerirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar negociaciones**

oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales (artículo 6).

- ◆ El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas de la Ley de Ingresos y al presupuesto de egresos de la federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta (artículo 10).
- ◆ El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso (artículo 10).

Cabe señalar que esta mecanismos ha sido muy criticado, ya que el Ejecutivo es el que valora si por circunstancias económicas extraordinarias se requiere un mayor endeudamiento.

También se ha prestado a discusión si la facultad de contratar deuda debe implicar la celebración de un tratado internacional. El hecho de que la mayoría de los contratos tengan como contraparte a una persona moral de derecho privado extranjero impide que se trate de un tratado, además los prestamistas internacionales exigen que el solicitante del crédito comparezca de forma individual y fijan sus normas y bases generalmente de manera unilateral y en ocasiones contrarias a la legislación interna.

En este contexto debe tomarse en cuenta que "... con motivo de los contratos de deuda externa, el país se ha visto obligado a renunciar a sus prerrogativas como Estado soberano y acepta en someterse, como cualquier particular, a la jurisdicción de órdenes jurídicos y autoridades jurisdiccionales extranjeras, cuyos criterios de resolución no contemplan que uno de los sujetos en conflicto sea un Estado soberano. " <sup>208</sup>

Históricamente la deuda pública en México fue aumentando con la idea de sentar las condiciones de crecimiento y lograr un desarrollo, sin embargo "...no solamente representa un problema de distribución de cargas entre generaciones para soportar el desarrollo de la sociedad, sino también, como lo atestigua la

---

<sup>208</sup> Osornio Corres, Francisco. Ob. cit. p. 203.

historia de México, es un elemento que se vincula con las amenazas y las luchas para consolidar la soberanía nacional".<sup>209</sup>

Además consideramos que si bien es cierto que "...la política de gasto público contribuyó de manera relevante en la ejecución de la estrategia nacional de desarrollo, al adecuar el nivel, estructura y orientación de los recursos al logro de los objetivos de recuperación del crecimiento económico con estabilidad y justicia social..."<sup>210</sup>, requiere ser combinada con una política de deuda racional y selectiva.

El Estado al utilizar mecanismos de deuda interna o externa, precisa considerar factores económicos, políticos, financieros, y coyunturales de carácter transitorio, como el estado del mercado nacional o internacional, la disponibilidad de ahorros privados, el ofrecimiento de capitales del exterior con intereses bajos, etc.

Muchos problemas económicos de los países en desarrollo se originan de un ahorro doméstico insuficiente, oportunidades de inversión inadecuadas y la fuga de capitales por situaciones económicas inciertas. "Los problemas de la deuda soberana sobrevienen básicamente, porque en una estructura política en la cual la autoridad está dividida de acuerdo a un territorio entre los gobiernos de Estados soberanos, los Estados (a diferencia de las empresas) pueden pedir prestado, pero no pueden ser forzados por sus acreedores a la bancarrota o a la disolución."<sup>211</sup>

Los poderes económicos dominantes están motivados para dar asistencia a sus deudores mayores y este eslabón es un factor determinante en la regionalización de la economía mundial. Pero en este contexto "La trasferencia de recursos en si misma no es suficiente, a menos que haya un cambio total en los acuerdos de comercio internacional y en los procesos de toma de decisiones en las instituciones financieras internacionales."<sup>212</sup>

"Una de las transformaciones más importantes en materia de empréstitos públicos ha sido la aparición de poderosos organismos financieros internacionales, cuyo objetivo principal es intervenir internacionalmente en el

<sup>209</sup> Suárez Dávila, Francisco. "Política Financiera". Vid. "La Constitución Mexicana: Rectoría de Estado y Economía Mixta". Ob. cit. p. 250.

<sup>210</sup> Ruiz Sacristán, Carlos. "La política presupuestal". Vid. Vázquez Nava, María Elena (Coordinadora). "La Administración Pública Contemporánea en México". Ob. cit. p. 186.

<sup>211</sup> Strange, Susan. Ob. cit. p. 109.

<sup>212</sup> Stewart, Frances. Sengupta, Arjun. "International Financial Cooperation". Londres, Inglaterra, Piinter Publishers, 1982. p. xxviii.

campo monetario o en el económico, atendiendo a las políticas establecidas por los Estados en los que se han originado estos organismos financieros.”<sup>213</sup>

Una de las grandes críticas que se han hecho en materia de endeudamiento, es que las posibilidades de criticar o rechazar lo hecho por el Presidente son muy escasas. El Congreso otorga previamente determinadas bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, sin embargo, propiamente revisa el endeudamiento una vez que el Presidente ya lo realizó. En este esquema el Ejecutivo es quien finalmente decide el rumbo económico.

### **3.4. Inversiones públicas e inversiones extranjeras.**

La inversión pública está constituida por las erogaciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas (entendidas como los trabajos que tienen por objeto la creación, construcción, conservación o modificación de los bienes inmuebles del gobierno), y en general, a todos los gastos encaminados a aumentar, conservar y mejorar el patrimonio nacional.

Las obras públicas fueron materia de la actividad administrativa desde el siglo pasado. “Sin embargo, no fue sino hasta la Constitución de 1917 que se reguló, por vez primera, la vía a través de la cual los particulares podían realizar este tipo de obras por encargo de la administración pública.”<sup>214</sup> Las disposiciones constitucionales no cobraron positividad inmediata, “...las obras públicas fueron regidas por algunas disposiciones legales y acuerdos administrativos, que contemplaban los programas de inversión del sector público.”<sup>215</sup>

El artículo 134 constitucional, desde la reforma de 27 de diciembre de 1982, señala:

- ◆ Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas

<sup>213</sup> Faya Viesca, Jacinto. “Finanzas Públicas”. Ob. cit., p. 175.

<sup>214</sup> Chauyffet Chemor, Emilio. “Derecho Administrativo”. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, 1a. reimpresión. p. 55.

<sup>215</sup> Canals Arenas, Jorge Ricardo. “El contrato de obra pública”. México, Editorial Trillas, 1991. 1a. edición. p. 68

paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

- ◆ Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presente proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
- ◆ Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.
- ◆ El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases del artículo 134 constitucional y los servidores públicos serán responsables de su cumplimiento.

Este esquema permite mantener un control en el destino de los recursos económicos, a fin de que se ejerzan cumpliendo con determinadas bases y trata de reducir la discrecionalidad. Además señala la responsabilidad de los servidores públicos para que tales bases se cumplan.

Cabe señalar que la Federación y las entidades federativas pueden convenir la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario (artículo 116 constitucional, fracción VI).

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, reglamentaria del artículo 134 constitucional, establece:

- ◆ Su objeto es regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten las unidades administrativas de la Presidencia de la República; las secretarías de Estado y departamentos administrativos; las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal; el gobierno del Distrito Federal; los organismos

descentralizados, y las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales (artículo 1).

- ◆ Se determina que se comprenden las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública (artículos 3 y 4)
- ◆ Están sujetas a las disposiciones de esta Ley las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública, que contraten las entidades federativas, cuando se realicen con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que en su caso, corresponda a los municipios interesados (artículo 6).
- ◆ El gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, se sujeta, en su caso, a las disposiciones específicas de los presupuestos anuales de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, así como a lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables (artículo 7).

En épocas de bonanza las obras públicas han sido emprendidas en gran volumen, ya que existe mayor demanda del público y los gobiernos disponen de más fondos. En épocas de depresión ocurre exactamente lo contrario.

Durante muchos sexenios la intervención estatal a través de la obra pública y de las adquisiciones se convirtió en un mecanismo para reactivar o estancar la economía nacional, sobre todo cuando se consideraba que la reducción de la actividad económica traería como consecuencia un retraimiento de la inversión de los particulares. Aún en estos tiempos de contracción estatal, la inversión pública sigue siendo un motor de fundamental importancia para el movimiento de la economía.

El control de la obra pública se realiza a través del presupuesto de egresos de la Federación, cuyo proyecto es elaborado por el Presidente de la República, quien en primera instancia es el que cuenta con los datos necesarios para determinar las actividades en las cuales es conveniente destinar recursos para obra pública, adquisiciones y servicios.

En cuestiones de inversión extranjera el artículo 73 constitucional en su fracción XXIX-F faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana y la regulación de la inversión extranjera. No existe un precepto constitucional que expresamente le otorgue al Presidente de la

República atribuciones específicas en esta materia, sin embargo, del universo de facultades económicas que posee, de la normatividad secundaria y de la aplicación de la política económica se desprenden actividades importantes del mismo en cuestiones de inversión extranjera.

Junto con la apertura que se ha dado hacia la inversión extranjera, como parte de la estrategia de modernización económica y en respuesta al fenómeno de la globalización, se observa actualmente una creciente posibilidad de maniobra presidencial en este terreno.

El fenómeno de la inversión extranjera directa arranca con la revolución industrial y la internacionalización de las empresas.

Por inversión se entiende en sentido estricto, el acto de adquirir bienes de producción para la explotación de una empresa; por extensión, es toda adquisición de un bien de capital o toda reserva de un bien de consumo duradero con fines de reventa o ulterior consumo.<sup>216</sup>

La inversión extranjera consiste en el acto o sucesión de actos a través de los cuales se invierte en un país distinto. Su clasificación como tal, se basa en el hecho de que los flujos financieros atraviesen las fronteras.<sup>217</sup>

El sistema económico internacional involucra el movimiento de personas, bienes y capitales, dentro del mismo, hay países que son fuente de capital, mientras que existen otros en donde el ahorro nacional es insuficiente para satisfacer sus necesidades y requieren obtener financiamiento del exterior, mediante créditos (inversión extranjera indirecta) o mediante aportaciones de flujos que realizan las empresas públicas o privadas extranjeras directamente en actividades productivas (inversión extranjera directa).

Las ventajas de la inversión extranjera directa es que se le concibe como una forma menos costosa de obtener recursos externos, ya que su servicio está vinculado a la rentabilidad; posee elementos de continuidad y renovación y se identifica con los proyectos. Sus desventajas es que puede acarrear consecuencias políticas, económicas y sociales negativas para el país que la recibe y puede aumentar el poder de quien la otorga. Lo más importante es que proporciona acceso a tecnología y la posibilidad de desarrollar empleo y capacitación.

<sup>216</sup> Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Ob. cit. Tomo II. p. 468.

<sup>217</sup> Alvarez Soberanis, Jaime. "El régimen jurídico y la política en materia de inversiones extranjeras en México". México, Editorial Themis, 1990. p. 29

Hasta después de los primeros años de vida independiente comienza la inversión extranjera en el país. "La inversión privada extranjera empezó a llegar a México después de la Independencia en 1881. Las corrientes iniciales de inversión de cartera a México tenían términos muy gravosos y se utilizaban para financiar desequilibrios presupuestarios requiriendo con frecuencia moratorias o ampliaciones en el pago."<sup>218</sup>

En el porfiriato, el gobierno promovió activamente la inversión extranjera; con la revolución mexicana los inversionistas se sintieron amenazados; al final de la misma se concentraron las esperanzas de crecimiento en el sector privado nacional. Con Cárdenas se profundizó el espíritu nacionalista, apartando a la inversión extranjera de los sectores clave. Con la segunda guerra mundial la inversión vuelve a crecer y en los cuarenta se inicia la política de sustitución de importaciones. En los cincuenta la iniciativa privada comenzó a asumir una actitud conciliatoria en materia de inversión extranjera. En los setenta se logró un crecimiento económico sostenido, mientras que en los ochenta hubo un estancamiento y crecimiento negativo. A finales de los ochentas y noventas los planes de desarrollo consideraron como elemento esencial la necesidad de atraer inversión extranjera.

Las dinámicas condiciones económicas "...propiciaron que la actitud hacia la IED -inversión extranjera directa- sufriera un cambio radical en las últimas décadas, desde el énfasis regulatorio prevaeciente en los setentas, pasando por una etapa de "promoción activa y selectiva de la IED" en los ochentas, hasta nuestros días en que se ha entrado de lleno en una labor permanente de promoción al capital foráneo."<sup>219</sup>

En cuanto al marco regulatorio tenemos lo siguiente: la Constitución de 1917 en su artículo 27, actualmente en vigor, estableció un régimen sustentado en la llamada "Cláusula Calvo", con objeto de imponer la condición para los extranjeros de no invocar la protección de sus gobiernos con respecto a los bienes que adquieran en el país. El 29 de mayo de 1947, el Ejecutivo Federal dictó un acuerdo que creó la "Comisión Intersecretarial para coordinar la aplicación de las disposiciones legales correspondientes a la inversión de capitales nacionales y extranjeros", el 9 de marzo de 1973 se promulgó la "Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera", cuyo Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 1989. Este último

---

<sup>218</sup> Ortiz Mena, Antonio. "Los créditos exteriores y el desarrollo industrial". Vid. El Mercado de Valores. "Financiamiento externo". Tomo IV. Ob. cit. p. 142.

<sup>219</sup> Heftye Etienne, Fernando. "Capítulo XI del Tratado: Inversión." Vid. "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte." p. 59.

ordenamiento sustituyó una gran cantidad de disposiciones complementarias en materia de inversión.

En 1993 fue promulgada una nueva Ley de Inversión Extranjera que vino a culminar el proceso de apertura que ya se había venido observando desde 1989 con el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

En la exposición de motivos de la iniciativa que envió al Congreso, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari señalaba como objetivo de la Ley de Inversión Extranjera "...establecer un nuevo marco normativo que, con pleno apego a la Constitución, promueva la competitividad del país, brinde certidumbre jurídica a la inversión extranjera en México y establezca reglas claras para canalizar capital internacional a las actividades productivas", partiendo de la base de que las transformaciones económicas y políticas que ha vivido el mundo en los tiempos recientes han modificado los modelos de desarrollo prevalecientes en décadas pasadas. "En particular -decía la iniciativa-, los esquemas de sustitución de importaciones, de intervención gubernamental excesiva y de sobre regulación económica ya no corresponden a la evolución de los procesos productivos y distributivos a nivel mundial, ni a las necesidades actuales de los países..."<sup>220</sup>

Así, pues, la Ley en comento, al responder a las nuevas circunstancias de la economía internacional, se proponía reforzar el proceso de apertura económica del país. Esto se debió también a las exigencias estratégicas y políticas que el Estado mexicano adquirió con motivo de la inminente puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, que en su capítulo XVI no regulaba propiamente la inversión extranjera en lo general, sino la que procede de la otra parte contratante. La Ley de Inversión Extranjera plasma dos de las seis disciplinas a que se refiere tal tratado en materia de inversión, la apertura sectorial y la obligación de no imponer requisitos de desempeño.

La Ley de Inversión Extranjera <sup>221</sup> consta de 39 artículos y 11 transitorios. Sus disposiciones fundamentales señalan:

- ◆ Su objeto es determinar las reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional (artículo 1).
- ◆ Se refiere a las actividades reservadas al Estado, las reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, y a las actividades y adquisiciones con regulación específica, en la

<sup>220</sup> Heftye Etienne, Fernando. Ob. cit. p. 59.

<sup>221</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

que se establecen porcentajes determinados (10%, 25%, 49% y más con resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras) (artículos 7 a 9).

- ◆ Se regula la adquisición de bienes inmuebles y de los fideicomisos (artículos 10 a 14); la constitución y modificación de sociedades (artículos 15 y 16); la inversión de personas morales extranjeras (artículo 17); la inversión neutra (representada por instrumentos emitidos por las instituciones fiduciarias, por series especiales de acciones, en sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa y la realizada por sociedades financieras internacionales para el desarrollo) (artículos 18 a 22).
- ◆ Se regula la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (encargada principalmente de dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y resolver sobre la procedencia, términos y condiciones de la participación de la misma) (artículos 23 a 30) y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (que no tiene carácter público) (artículos 31 a 36).

En este marco las facultades presidenciales se ven acentuadas, porque finalmente a través de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, es como se determinan mayores porcentajes de inversión extranjera.

Junto con los esfuerzos de apertura comercial, se planteó en el país la importancia de la inversión extranjera en un proceso de modernización de la planta industrial, para dirigirla al comercio internacional. "La necesidad de divisas para hacer más productivo el aparato industrial interno, y las desastrosas experiencias que se habían vivido en el pasado al obtenerlas mediante endeudamiento o con base en las exportaciones petroleras, hicieron que las autoridades insistieran en que la entrada de capitales de inversionistas foráneos, en sociedad con los de empresarios nacionales, era una opción viable para lograr en un plazo relativamente corto el paso de una economía en desarrollo a una desarrollada."<sup>222</sup>

El desarrollo de la política en materia de inversión extranjera se ha vinculado con otras políticas, como la industrial, la comercial y la fiscal. Podemos decir que actualmente se enfoca a la promoción activa, a la complementariedad, a la generación de divisas, a las exportaciones, a la cooperación económica internacional, a la aportación tecnológica y a la creación de fuentes de empleo. "La política sobre inversiones extranjeras forma parte de la política económica general, que se establece por el Gobierno de cada país en atención al interés

<sup>222</sup> "Crónica del gobierno de Salinas de Gortari". Ob. cit. p. 69.

público y tomando en consideración las circunstancias económicas, políticas, sociales, culturales y jurídicas nacionales y las del contexto internacional, subrayándose desde ahora que éstas últimas en ocasiones resultan determinantes.”<sup>223</sup>

La inversión extranjera ha adquirido un papel importante en substitución de los mecanismos tradicionales de financiamiento y, especialmente, del crédito externo. En la actualidad la participación de inversionistas extranjeros en el capital accionario de compañías mexicanas se da mediante cinco mecanismos: acciones de libre suscripción, las inversiones neutras, los recibos americanos de depósito, los bonos de empresas mexicanas y los fondos de inversión internacionales.<sup>224</sup>

La inversión extranjera es parte del desarrollo económico y debe por su propia naturaleza dinámica, “... adecuarse constantemente en contenido para no rezagarse con respecto a los cambios internacionales que estamos viviendo.”<sup>225</sup>

Actualmente todos los países en desarrollo hacen uso de mecanismos de inversión extranjera para atraer capitales a su economía. En esta competencia es aconsejable determinar el marco de actuación de quien debe autorizar la entrada de inversión extranjera, en este caso del Presidente de la República; los objetivos básicos que la misma debe perseguir, así como establecer esquemas alternativos para no permitir que un retiro repentino de los capitales del exterior pongan en peligro la estabilidad financiera y el crecimiento económico. De conformidad con lo anterior, podrían establecerse a nivel constitucional determinadas reglas básicas en materia de inversión extranjera.

#### **4. Facultades constitucionales del Presidente de la República en materia internacional.**

Las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia internacional se refieren fundamentalmente a la atribución de dirigir la política exterior y de celebrar tratados internacionales, establecidas en la fracción X del artículo 89 constitucional. Los siete principios rectores de la política exterior han sido expuestos en el apartado 1.4. de este capítulo, por lo que en este punto se

<sup>223</sup> Universidad Iberoamericana. Departamento de Derecho. "Panorama Jurídico del Tratado de Libre Comercio". Memorias, México, 1992. p. 102.

<sup>224</sup> Gurriá, José Angel. "La política de la deuda externa". Colección: Una Visión de la Modernización de México". México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición. p. 198.

<sup>225</sup> López Esparza, Víctor M. "El fortalecimiento de la inversión extranjera". México, Nacional Financiera, 1993. p. 17.

harán únicamente consideraciones generales al tema, mientras que los tratados internacionales se desarrollaron en el apartado 2.1.4.

Como facultades adicionales en materia internacional atribuidas al Presidente de la República tenemos las referidas a los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado, (fracción III del artículo 89 constitucional) y la declaración de guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (fracción VIII del mismo artículo).

Mención aparte merecen las facultades del Presidente en relación con los extranjeros perniciosos (artículo 33 constitucional) y las cuestiones migratorias.

Respecto a las relaciones exteriores, el Presidente es quien representa al país hacia el exterior y construye la política internacional del país, ya que "...reconoce o no a los gobiernos extranjeros, celebra las alianzas, realiza las declaraciones de política internacional y determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales."<sup>226</sup>

#### **4.1. Atribuciones en materia de relaciones exteriores.**

En este apartado nos ocuparemos de lo que hemos denominado "facultades adicionales" del Presidente en materia internacional, a fin de estar en condiciones de exponer en el próximo punto consideraciones sobre política exterior.

La fracción III del artículo 89 constitucional faculta al Presidente para nombrar a los ministros, agentes diplomáticos<sup>227</sup> y cónsules generales<sup>228</sup>, con aprobación del Senado. Consideramos que el hecho de que el Presidente pueda realizar tales nombramientos -o cuando menos proponer a quienes en su opinión deban ocupar esos puestos- le otorga un poder adicional en materia de relaciones exteriores.

Aun cuando tales nombramientos estén sujetos a la aprobación del Senado, si partimos de la base de que este último órgano está dominado indirectamente por el Presidente -dado que la mayoría de quienes lo integran pertenecen al

<sup>226</sup> Carpizo, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano". Ob. cit. p. 133.

<sup>227</sup> La Convención sobre relaciones diplomáticas de Viena de 1961 define al agente diplomático como el Jefe de la Misión diplomática o un miembro del personal diplomático de la Misión, con funciones de carácter representativo. Méndez Silva, Ricardo. "Agentes Consulares". Vid. "Diccionario Jurídico Mexicano". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S. A., 1987. Tomo A- CH. p. 122.

<sup>228</sup> Los cónsules desarrollan funciones fundamentalmente administrativas.

partido gobernante-, la limitación constitucional que aquí se observa es sólo aparente en la práctica, pues el Presidente rara vez encuentra obstáculo para que sus propuestas de nombramientos diplomáticos obtengan la anuencia del Senado. Además, "... la doctrina mexicana coincide en que dichos funcionarios, designados con ratificación de Senado, pueden ser removidos libremente por el Presidente".<sup>229</sup>

En este punto es importante hacer referencia a la Ley del Servicio Exterior Mexicano<sup>230</sup> que señala:

- ◆ El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios constitucionales. Depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 1).
- ◆ Corresponde al Servicio Exterior Mexicano, entre otras atribuciones (artículo 2):
  - \* Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México (fracción I).
  - \* Proteger la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero (fracción II), así como velar por el prestigio del país en el exterior (fracción VI).
  - \* Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional (fracción III); intervenir en la celebración de tratados (fracción IV) y cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan (fracción V).
  - \* Participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo. En todo caso, atenderá en primer término los intereses nacionales (fracción VII).

<sup>229</sup> Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit. p. 119.

<sup>230</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.

- ◆ Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la designación de embajadores y cónsules generales la hará el Presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular (artículo 19).
- ◆ Los miembros del Servicio Exterior deberán guardar discreción absoluta acerca de los asuntos que conozcan con motivo de su desempeño oficial (artículo 42).

Las disposiciones de la Ley del Servicio Exterior están encaminadas a facilitar el ejercicio de las facultades del Presidente de la República en materia internacional, a difundir la presencia de México en el extranjero y defender los intereses nacionales.

Por otra parte, la fracción VIII del artículo 89 constitucional establece la declaración de guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos por el Presidente de la República, previa ley del Congreso de la Unión. Esta atribución se desprende de la calidad de Jefe de Estado del Presidente. El Congreso de conformidad con el artículo 73 constitucional fracción XII, declara la guerra en vista de los datos que le presenta el propio Ejecutivo, quien es el cuenta con la estructura adecuada para poder determinar si se dan circunstancias que pudieran conducir a una situación de guerra.

Como lo señala acertadamente el doctor Carpizo, "... el Estado de guerra lo declara el Congreso a través de una ley, pero se debe basar en los datos que le presente el Ejecutivo, es decir, la iniciativa de ley la posee únicamente el Ejecutivo."<sup>231</sup> Se trata de un caso de colaboración de poderes, el Congreso no actúa solo sino en conjunción con el Ejecutivo.

La ley del Congreso al declarar la guerra tiene efectos dentro de las fronteras del país y es el supuesto para que el Presidente realice la declaración formal de guerra a otro país o países, con lo que se surten efectos en derecho internacional. En el caso de que el Presidente declare la guerra sin previa ley del Congreso se le podría fincar responsabilidad. "Desde el punto de vista constitucional la declaración no sería válida, pero desde el marco internacional sí y traería consigo todas las consecuencias de una declaración hecha como corolario de la manifestación de voluntad del Congreso."<sup>232</sup>

Consideramos adecuada la afirmación de Jorge Carpizo de que en la declaración de neutralidad, en la suspensión de relaciones comerciales y en el embargo tendría que aplicarse el mismo mecanismo constitucionalmente para la

<sup>231</sup> Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano". Ob. cit., p. 121.

<sup>232</sup> *Ibidem.* p. 122.

declaración de guerra, ya que estos casos pueden entrañar circunstancias previas a un estado de guerra.

Cabe señalar además, que el Presidente tiene atribuciones para nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (fracción IV del artículo 89 constitucional); para nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes (fracción V del mismo artículo) y para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (fracción VI del mismo precepto).

En caso de guerra el Presidente es quien conduce las acciones, concentra todos los poderes y si el país es atacado tiene que actuar. La situación de guerra generalmente se combina con suspensión de garantías, que como vimos en apartados anteriores por su mecanismo hace que el papel preponderante lo tenga el Presidente.

La afirmación de que la declaración de guerra es una más de las facultades del Presidente en materia de política internacional se basa en que la misma, considerada como "... la que tiene lugar entre dos o más Estados y en la que se aplica el derecho de guerra consuetudinario y convencional, independientemente de que exista o no declaración de guerra..."<sup>233</sup> siempre se le declara a un país extranjero.

Por otra parte es necesario señalar las facultades presidenciales en relación con los extranjeros.

El artículo 11 constitucional establece que todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Además tal precepto determina que el ejercicio de ese derecho está subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. Por su parte el artículo 73 constitucional en su fracción XVI otorga al Congreso la facultad de dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

<sup>233</sup> Méndez Silva, Ricardo. "Guerra Internacional". Vid. "Diccionario Jurídico Mexicano". Ob. cit. Tomo D-H. p. 1563.

El artículo 33 constitucional determina que son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30, es decir, que no sean mexicanos por nacimiento o por naturalización. Los extranjeros, independientemente de su calidad migratoria, gozan de las garantías individuales contenidas en la Constitución, sin embargo, el Ejecutivo de la Unión tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Además constitucionalmente se establece que los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos de México.

La estancia en México de un extranjero está subordinada al Presidente de la República, ya que posee la facultad exclusiva de hacerlo abandonar el territorio nacional de forma inmediata y sin necesidad de juicio previo cuando estime inconveniente su permanencia en el país, esto es, expulsarlo sin gozar de la garantía de audiencia, consignada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, "...aunque el Presidente de la República no tiene la obligación de escuchar en defensa al extranjero previamente a la emisión del acuerdo expulsorio, sí está sujeto a la garantía de motivación legal que consagra el artículo 16 constitucional, en el sentido de que dicho funcionario debe basar la estimación sobre la inconveniencia de que aquél permanezca en el país, en datos, hechos o circunstancias objetivos, reales o trascendentes que la justifiquen, factores todos estos que deben ser apreciados prudente y racionalmente por el Ejecutivo Federal." <sup>234</sup> El extranjero puede promover el juicio de amparo contra el acuerdo o decreto presidencial expulsorio.

La facultad presidencial que comentamos no debe ser arbitraria, sino fundarse en razonamientos que preserven los valores e intereses humanos, morales, sociales o económicos de los mexicanos, que puedan verse amenazados por extranjeros perniciosos o indeseables.

En todos aquellos supuestos en que para adquirir un derecho o ejercer una actividad el ordenamiento constitucional exija la calidad de mexicano, el extranjero no tendrá oportunidad de hacerlo.

El extranjero dentro del orden jurídico mexicano tiene distintas calidades que se establecen y regulan por la legislación federal ordinaria. Específicamente por la Ley de Nacionalidad <sup>235</sup> y por la Ley General de Población <sup>236</sup>.

<sup>234</sup> Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Ob. cit. p. 137.

<sup>235</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1993.

<sup>236</sup> Publicada en el Diario Oficial de 7 de enero de 1974.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

Ley General de Población, entre otros aspectos, se ocupa de:

- ◆ Regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social (artículo 1).
- ◆ Otorga facultades a la Secretaría de Gobernación para:
  - \* Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio (artículo 2, fracción VII).
  - \* Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija.
  - \* fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia (artículo 34),
  - \* Negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria cuando no exista reciprocidad internacional, lo exija el equilibrio demográfico nacional o se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales, entre otros (artículo 37).

Estas facultades demuestran el gran poder de decisión que tiene el Ejecutivo en relación con la política migratoria.

- ◆ Los extranjeros independientemente de su calidad migratoria, por sí o mediante apoderado podrán, sin que para ello requieran permiso de la Secretaría de Gobernación, adquirir valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con las restricciones señaladas en el artículo 27 Constitucional, en la Ley aplicable en materia de inversión y demás leyes aplicables (artículo 66).
- ◆ En cuanto a los emigrantes (mexicanos y los extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero) a la Secretaría de Gobernación le corresponde investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularla y dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos (artículo 76).

El derecho de dejar un país fue reconocido en forma general después de la Segunda Guerra Mundial, con la adopción de diversos instrumentos internacionales. En realidad no existe un derecho para entrar a una nación en

donde un individuo no es nacional. Las naciones generalmente aceptan a extranjeros si existen tratados de comercio.<sup>237</sup> En este contexto podemos afirmar que no existe un derecho de viaje internacional entre los Estados. Un individuo tiene derecho a dejar un país, pero no tiene el derecho de entrar a otro.

A partir de los años sesenta con el crecimiento industrial e importantes migraciones internas, que ocasionaron acomodos y reacomodos de población, México experimenta una transformación. "Casi sin sentirlo surgen importantes conglomerados humanos, con requerimientos y demandas de todo tipo y de compleja y difícil resolución: más trabajo, mejor ingreso, alimentación, salud, transporte, recreación .... vivienda."<sup>238</sup>

En el caso de las migraciones internas la movilidad de la población está garantizada constitucionalmente, pero en el caso de las migraciones a otros países hay que tomar en cuenta la legislación de ese país, para determinar las posibilidades de que se materialice de una forma legal o se manifieste como ilegal. Como ejemplo tenemos la situación que se da entre México y Estados Unidos con la gran cantidad de braceros mexicanos que emigran de forma ilegal y las propuestas estadounidenses para establecer legalmente restricciones en beneficios públicos a residentes ilegales y a sus hijos.

Las migraciones generalmente se relacionan con cuestiones económicas, al no existir las condiciones adecuadas para que la población subsista decorosamente en un lugar determinado o encuentre los medios para desarrollarse, se plantea la imperiosa necesidad de migrar. El fenómeno de la migración a nivel internacional está estrechamente vinculado con fenómenos económicos y sociales que muestran un esquema de concentración de recursos y un aumento de la pobreza. Existe una grave desigualdad en la distribución de la riqueza dentro de cada país y entre los países mismos.

En un entorno de globalización donde se encuentra una liberalización de los mercados de capital, bienes y servicios, los mercados de trabajo, por lo general, se encuentran controlados por los países más desarrollados que de acuerdo a sus exclusivos intereses fomentan o restringen la migración internacional.

Resulta necesario en este contexto impulsar la celebración de acuerdos internacionales en materias migratorias, sobre todo con los países con los que México tiene frontera común, así como respetar el marco legal interno aplicable

<sup>237</sup> Weissbrodt, David. "Immigration Law and Procedure". St. Paul, Minnesota, Estados Unidos, West Publishing Company, 1992. p. 262 a 264.

<sup>238</sup> Catalán Valdés, Rafael. "Las nuevas políticas de vivienda." Colección: Una visión de la modernización de México. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición. p. 25.

en esta materia para evitar incongruencias entre la regulación existente y la aplicación práctica de los ordenamientos por las autoridades.

#### **4.2. Política exterior.**

La facultad del Presidente para dirigir la política exterior establecida en la fracción X del artículo 89 constitucional no es ilimitada, tiene que someterse a los principios normativos que analizamos en el apartado 1.5. En la práctica la política exterior ha sido determinada propiamente por el Ejecutivo, el control que se puede ejercer es sobre actos ya realizados.

Los primeros intentos de ampliar los contactos políticos y económicos del país con el exterior, a fin de contrarrestar la concentración de relaciones económicas y políticas con Estados Unidos se manifestó en el sexenio de Adolfo López Mateos. Con Luis Echeverría se adoptó una diplomacia multilateral y favorable a los intereses de países en desarrollo (Tercer Mundo). México tuvo un papel importante en el diseño de la declaración del nuevo orden económico internacional presentado en el marco de las Naciones Unidas. La crisis económica de 1976 obligó a José López Portillo a abandonar las ideas tercermundista, pero a finales del sexenio con el ímpetu que le permitieron los recursos provenientes del petróleo, reactivó la política exterior, fundamentalmente con Centroamérica.

Durante 1982-1988 la región centroamericana siguió siendo un área de especial preocupación para el gobierno mexicano. En enero de 1983, junto con Colombia, Panamá y Venezuela, el gobierno mexicano constituyó el llamado Grupo Contadora para luchar por la paz en Centroamérica. Posteriormente se unió el Grupo de Apoyo (1985) con Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Esto sirvió de base para la creación del Mecanismo de Consulta y Concertación Política, conocido como Grupo de los Ocho. El grupo se integró con Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, con el objetivo de promover la integración de las naciones latinoamericanas para superar problemas comunes.

En el mismo período la relación bilateral de México con Estados Unidos atravesó momentos difíciles por: las relaciones comerciales, obstaculizadas por la crisis económica mexicana y el mayor proteccionismo de Estados Unidos; la deuda externa de México y el papel del gobierno americano en las negociaciones con los bancos privados y multilaterales; las diferencias de enfoque respecto a la crisis en Centroamérica y la emigración de trabajadores mexicanos. Sin embargo,

México mantuvo una política exterior plural y activa en los organismos multilaterales e incrementó sus vínculos con una diversidad de naciones.

Durante 1998-1994 el gobierno de Carlos Salinas de Gortari impulsó una amplia y profunda reforma de la economía nacional. Entre los aspectos más relevantes estaban la estabilización de los precios, el saneamiento de las finanzas públicas, las negociaciones comerciales internacionales, las reformas al campo, la desregulación de la actividad económica y las reformas del sector financiero.

Se pasó de una economía cerrada a una economía abierta en un lapso muy corto y se transformó la relación del Estado con la sociedad, para promover el crecimiento y la competitividad de la economía. En lo externo se resentía el paso de un mercado tradicionalmente proteccionista hacia uno de fuerte apertura comercial, mientras que en lo interno se trataba de encuadrar a los sectores en torno a un programa económico con los "pactos de solidaridad" (primero para abatir la inflación y después para aumentar la productividad y lograr una competitividad internacional).<sup>239</sup>

De 1991 a 1993 persistió un entorno internacional poco favorable para la economía mexicana, en virtud de que la economía mundial registró tasas de crecimiento bajas, sin embargo el país presentaba una mejor situación, ya que se tenía confianza en las perspectivas de la economía, había entradas de capital externo y resultados favorables en materia de finanzas públicas (desincorporación, disciplina presupuestaria, renegociación de la deuda y reforma fiscal), además la inflación había disminuido. De tal forma, México comenzaba una fase de expansión económica que no se apoyaba en el endeudamiento excesivo o en el incremento artificial de la demanda, sino en la productividad de las empresas, la inversión privada y el crecimiento de las exportaciones.

La reestructuración del endeudamiento mexicano se negoció primero con los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) y los gobiernos de países acreedores y después con la banca comercial internacional (a la que se le presentó un menú de tres opciones). De esta forma se logró reducciones el principal o los intereses.

Durante 1988-1994 la política exterior de México tuvo como metas preservar la soberanía nacional y lograr la mejor inserción del país en el sistema internacional, a fin de obtener beneficios tangibles de desarrollo económico en lo interno. Además de los principios reconocidos constitucionalmente, la política

---

<sup>239</sup> En 1987 "Pacto de Solidaridad Económica", en 1988 "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico" y en 1992 "Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo".

exterior se ocupó de la defensa de los derechos humanos; la soberanía de cada país sobre sus recursos naturales; la búsqueda de una justicia económica internacional y una práctica democrática en la toma de decisiones de la comunidad internacional.

Antes de los años setentas el divorcio de la política exterior con los asuntos internos era comprensible, pero con el surgimiento de los procesos de globalización económica y creciente interdependencia la influencia del exterior en la actuación de los gobiernos se acentuó. El manejo de las crisis económicas, sobre todo en materia de renegociación de la deuda, han influido mucho en las relaciones entre política internacional y política económica.

Se pasó de una política exterior defensiva a una política exterior activa, que expusiera en el extranjero la problemática mexicana y sus soluciones, "... se impulsó la visión de que las acciones que los agentes diplomáticos de México realizarán en el exterior, tuvieran una vinculación más directa y objetiva sobre el proceso de desarrollo nacional, especialmente en los capítulos del empleo, la inversión, el comercio, la cultura y la transferencia de tecnologías necesarias para el país."<sup>240</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, se establecieron seis objetivos de política exterior: preservar y fortalecer la soberanía nacional (defensa de la integridad territorial, mares, plataforma continental y recursos naturales); apoyar el desarrollo económico, político y social del país; proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero; utilizar la cultura mexicana como uno de los principales elementos de identidad nacional y presencia del país en el mundo; ayudar a proyectar una imagen positiva de México en el exterior, y apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento para que la comunidad de naciones alcanzara paz, convivencia, entendimiento y desarrollo.<sup>241</sup>

Con la diversificación de las relaciones de amistad, cooperación e intercambio en todos los campos, se podría aprovechar los beneficios derivados de la situación de México en el mundo. De tal forma la política exterior también desempeñaría "...un importante papel en asegurar que los profundos cambios que ensayaba el gobierno de México fuesen conocidos y apreciados cabalmente en las principales capitales del mundo".<sup>242</sup>

<sup>240</sup> Rozental, Andrés. Ob. cit. p. 52.

<sup>241</sup> "Crónica del gobierno de Salinas de Gortari". Ob. cit. p.338.

<sup>242</sup> Rozental, Andrés. Ob. cit. p. 47.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se expresaba que "El propósito fundamental debía ser el de lograr la mejor reinserción posible del país en el contexto internacional, que derivara en beneficios concretos para el desarrollo de México, sin permitir que el exterior influyera en áreas fundamentales de decisión que corresponden exclusivamente a los mexicanos".<sup>243</sup>

A decir de Andrés Rozental la diplomacia multilateral mexicana se enfocó a: establecer un sistema de seguridad colectiva; reanimar la cooperación internacional para combatir la pobreza extrema, impulsar acuerdos de libre comercio para consolidar un nuevo régimen comercial abierto en pos de una economía internacional; adoptar acuerdos internacionales en materia de protección ambiental; lograr un régimen internacional para el control de drogas ilícitas, consolidar la promoción de los derechos humanos, y defender el Derecho Internacional como el único medio para instaurar el orden internacional del mundo de la posguerra fría.<sup>244</sup>

Con Carlos Salinas de Gortari la política exterior se encaminó a buscar un lugar preponderante para el país dentro del orden económico internacional. Sin embargo, aún cuando en el contexto globalizador es necesario atender los fenómenos que se desencadenan, en este afán de volcar rápidamente a México hacia el exterior con la imagen de "Nación desarrollada" en donde los problemas que se venían arrastrando desde muchas décadas atrás habían sido sino detenidos, por lo menos controlados, se gestaron conflictos sociales, políticos y económicos al interior del país.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala que el principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es el fortalecimiento de la soberanía. En este sentido se establecen los objetivos de: fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano; recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales; asegurar que la política exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país; renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país; promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia,

---

<sup>243</sup> *Ibidem.* p. 12.

<sup>244</sup> *Ibidem.* pp. 106 y 107.

los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.<sup>245</sup>

Como puede observarse los objetivos anteriores parten de dos puntos principales: la defensa de los intereses nacionales y la presencia de México en el exterior. Debe existir un equilibrio entre los mismos, a fin de no dejarse llevar por movimientos ocasionados por la tendencia globalizadora. Además, el énfasis en los temas mundiales debe encontrar una congruencia en el orden interno

El establecimiento de los objetivos de la política exterior en los planes nacionales de desarrollo constituye una gran ventaja, ya que permite combinar los principios normativos establecidos en la Constitución con un detalle más específico en las líneas de acción, que se presentan como obligatorias para los dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Además se tiene un mayor control al ser parte integrante del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Finalmente cabe señalar que en relaciones exteriores, el Presidente de la República no se encuentra con las limitaciones que tiene en el contexto interno, ya que al presentarse como un órgano sólido frente al exterior, sus atribuciones se consideran suficientes para actuar sin trabas innecesarias. Lo anterior, resalta la importancia de contar con controles adecuados en lo interno y de determinar mecanismos para que las materias que tengan repercusiones internacionales sean producto de un consenso nacional.

## **5. Marco regulatorio secundario.**<sup>246</sup>

En este apartado se hará referencia general al marco jurídico secundario que regula la actuación del Ejecutivo en materia económico internacional, con el fin de completar el panorama jurídico en el que se ubica el tema que abordaremos en el último capítulo.

Propiamente no existe un ordenamiento legal específico que regule la materia económico internacional, sus aspectos fundamentales se encuentran en diversas leyes relacionadas tanto con la materia económica como con la

<sup>245</sup> "El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". Ob. cit. p. 9.

<sup>246</sup> Todas las leyes que se citan son las actualmente vigentes. Se actualizó la relación de leyes contenida en :Gutiérrez S., Sergio Elías. Rivas G., Roberto. "La Constitución Mexicana al final del siglo XX." México, Editorial las Líneas del Mar, 1995. p. 43 a 54. Acosta Romero, Miguel. Martínez Morales, Rafael. " Catálogo de ordenamientos jurídicos de la Administración Pública Federal." México, Editorial Porrúa. S. A., 1989, 3a. edición actualizada. ps. 35, 55, 101, 173, 231 y 251.

internacional. Como hemos visto en apartados anteriores, nuestra ley fundamental permite el desarrollo de un marco regulatorio secundario, que en respeto de los principios constitucionales, se ocupe de cuestiones económico internacionales.

Como marco general básico cabe señalar el relativo a la administración pública integrado por:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	29/12/76
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	31/12/76
Ley General de Bienes Nacionales	8/1/82
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	31/12/82
Ley de Planeación	5/1/83
Ley Federal de las Entidades Paraestatales	14/5/86
Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.	24/12/86
Ley Federal de Competencia Económica	24/12/92
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	30/12/93
Ley Federal de Procedimiento Administrativo	4/8/94
Presupuesto de Egresos de la Federación	anual
Ley de Ingresos de la Federación	anual

En la aplicación de la legislación hay que tener en cuenta la llamada "facultad discrecional", consistente en la libre apreciación reconocida legalmente a las autoridades administrativas sobre el contenido de actos o acciones. "Esta libertad, autorizada por la ley, puede ser de mayor o menor rango y resulta visible cuando la autoridad tiene la elección entre dos decisiones."<sup>247</sup> La actuación arbitraria no tiene sustento legal.

Cada ley debe fijar a través de sus textos la medida del ejercicio del poder discrecional, ya sea del Presidente de la República o en particular de la Administración Pública y evitar el uso de fórmulas imprecisas y genéricas que amplíen el campo en el que las facultades discrecionales puedan ser utilizadas.

Las facultades discrecionales son necesarias para que la administración pública cuente con instrumentos para ejercer sus responsabilidades, pero deben sujetarse necesariamente a la legislación. En cambio el poder arbitrario ejercido por quien tiene el carácter de autoridad se aleja totalmente del esquema legal y atenta contra la seguridad jurídica.

<sup>247</sup> Nava Negrete Alfonso. "Facultad Discrecional". Vid. "Diccionario Jurídico Mexicano". Ob. cit. Tomo D - H. p. 1410.

En la aplicación de la ley las autoridades administrativas aprecian el caso concreto, la situación prevista legalmente y actúan conforme a los supuestos establecidos, los cuales al otorgarles más o menos libertad para decidir involucran un juicio subjetivo, que siempre debe subordinarse al artículo 16 constitucional, es decir, a la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a los particulares. Además las facultades discrecionales están sujetas a un control jurisdiccional.

La legislación relacionada con la materia económico internacional aborda temas que por su propia naturaleza son dinámicos, sin embargo en aras de ese dinamismo no resulta conveniente ensanchar el campo de las facultades discrecionales, sino hacer leyes más claras y con un alto contenido de seguridad jurídica.

Al respecto resulta aplicable la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación intitulada "Facultades discrecionales", que establece:

"En el juicio de amparo puede controlarse el uso de las facultades discrecionales, cuando éstas se ejercitan en forma arbitraria y caprichosa, la decisión de las autoridades no invoca circunstancias de hecho, las mismas son alteradas, o el razonamiento en que la resolución se apoya es ilógico."<sup>248</sup>

### **5.1. Legislación en materia económica.**

En la actualidad, el proceso de "desregulación" o de revisión del marco regulatorio en el que se desenvuelve la actividad económica, ha tenido dos vertientes:<sup>249</sup>

- ◆ una sectorial, para regular sectores individuales, con el propósito de modernizarlos y adecuarlos a las necesidades actuales del país (como ejemplo tenemos la revisión a los ordenamientos reguladores de la minería, turismo y electricidad);
- ◆ y otra vertiente enfocada a sentar las bases microeconómicas para el desempeño eficiente de la actividad económica y del funcionamiento de los mercados, a través de reformas como las de la Ley General de Sociedades

<sup>248</sup> Amparo en revisión 6582/56.-Fábricas Apolo, S.A.-5 de octubre de 1960.-5 votos.- Ponente: Felipe Tena Ramírez. Sexta Epoca. Volumen XL. Página 44.

<sup>249</sup> Levy, Santiago. Ob. cit. p. 64.

Mercantiles o de nuevas leyes como la Ley Federal de Correduría Pública, que rehabilitó la figura del corredor público, la Ley Federal de Metrología y Normalización, que estableció las bases para emitir normas técnicas por parte de las dependencias estatales, o la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, que se centró en materia de información y garantías para el consumidor.

La legislación en materia económica, por regla general, otorga facultades al Presidente de la República, quien es el encargado de ejecutar las leyes. La normatividad es muy amplia, por lo cual optamos por dividirla en materias para hacer más fácil su referencia.

**Recursos naturales**

Ley Federal de Caza	5/1/52
Ley sobre la zona exclusiva de pesca de la Nación	20/1/67
Ley Federal del Mar	8/1/86
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	28/1/88
Ley de Aguas Nacionales	1/12/92
Ley Federal de Pesca	25/6/92
Ley Forestal	9/12/92

**Propiedad**

Ley de Expropiación	25/11/36
Ley sobre construcción de cercas en predios no edificados	30/12/53

**Campo**

Ley de Asociaciones Ganaderas	12/5/36
Ley que crea el fondo de garantía y fomento para la agricultura, ganadería y avicultura	31/12/54
Ley que crea el Instituto Mexicano del Café	31/12/58
Ley Orgánica del Sistema Banrural	13/1/86
Ley de Distritos de Desarrollo Rural	28/1/88
Ley sobre producción, certificación y comercio de semillas	15/7/91
Ley Agraria	26/2/92
Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios	26/2/92

**Comercio**

Código de Comercio	7/10/1889
Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito	27/8/32
Ley General de Sociedades Mercantiles	4/8/34
Ley sobre el Contrato de Seguro	31/8/35
Ley General de Instituciones y sociedades mutualistas de Seguros	31/8/35
Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria	26/8/41
Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos	20/4/43
Ley Federal de Instituciones de Fianzas	29/12/50
Ley que establece las bases para la ejecución en México por el Ejecutivo Federal del convenio constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento.	31/12/60
Ley del Mercado de Valores	21/1/75
Ley aduanera	30/12/81, nueva ley 15/12/95 vigente a partir del 1/4/96
Ley General de Sociedades de Inversión	14/1/85
Ley Federal sobre Metrología y Normalización	1/7/92
Ley Federal de Protección al Consumidor	24/12/92
Ley Federal de Correduría Pública	29/12/92
Ley de Comercio Exterior	27/7/93
Ley de Inversión Extranjera	27/12/93
Ley General de Sociedades Cooperativas	3/8/94

**Industria**

Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el ramo del petróleo	29/12/58
Ley sobre elaboración y venta de café tostado	25/5/72
Ley del servicio público de energía eléctrica	22/12/95
Ley para coordinar y promover el desarrollo científico y tecnológico	21/1/85
Ley de la Propiedad Industrial	27/6/91
Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la actividad artesanal	22/7/91
Ley Minera	26/6/92
Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios	15/7/92
Ley Federal de Cinematografía	29/12/92

Ley Federal del Turismo 31/12/92

Comunicaciones y Transportes

Ley de Vías Generales de Comunicación 19/2/40  
 Ley Federal de Radio y Televisión 19/1/60  
 Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México 14/1/85  
 Ley del Servicio Postal Mexicano 24/12/86  
 Ley de Puertos 19/7/93  
 Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal 22/12/93  
 Ley de Navegación 4/1/94  
 Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario 12/5/95  
 Ley Federal de Telecomunicaciones 7/6/95  
 Ley de Aviación Civil 12/5/95  
 Ley de Aeropuertos 22/12/95

Fiscal

Ley de Subsidios para empresas de Aviación 31/10/32  
 Ley del Servicio de Inspección Fiscal 13/4/36  
 Ley que determina impuestos de importación y exportación sólo son procedentes las exenciones consignadas en la ley aduanal. 10/1/52  
 Ley de Coordinación Fiscal 27/12/78  
 Ley del Impuesto al Valor Agregado 29/12/78  
 Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos 31/12/79  
 Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos 31/12/80  
 Ley del Impuesto sobre la Renta 30/12/80  
 Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios 30/12/80  
 Ley Federal de Derechos 31/12/81  
 Código Fiscal de la Federación 31/12/81  
 Ley del Servicio de Tesorería de la Federación 31/12/85  
 Ley de contribución de mejoras por obras públicas e infraestructura hidráulica 31/12/85  
 Ley del Impuesto al Activo de las Empresas 31/12/88  
 Ley que establece las reducciones impositivas acordadas con el Pacto para la estabilidad, la competitividad y el empleo 3/12/93  
 Ley del Impuesto General de Importación 18/12/95  
 Ley del Impuesto General de Exportación 22/12/95

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación	15/12/95
Ley de Ingresos de la Federación	anual
Presupuesto de Egresos de la Federación	anual

Deuda pública

Ley para la depuración y liquidación de las cuentas de la Hacienda Pública Federal	28/12/50
Ley General de Deuda Pública	31/12/76

Ahorro, banca y crédito.

Ley que establece las bases para la ejecución en México por el Ejecutivo Federal del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo	19/12/59
Ley que aprueba la adhesión de México al Convenio Constitutivo del Banco de Desarrollo del Caribe y su ejecución	5/1/82
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito	14/1/85
Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario	13/1/86
Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior	20/1/86
Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.	20/1/86
Comisión Nacional Bancaria y de Seguros	18/11/86
Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional	26/12/86
Ley Orgánica de Nacional Financiera	26/12/86
Ley de Instituciones de Crédito	18/7/90
Ley para regular las agrupaciones financieras	18/7/90
Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior	30/6/92
Ley Orgánica del Banco de México	31/12/93
Ley para la coordinación de los sistemas de ahorro para el retiro	22/7/94
Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	28/4/95
Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.	23/5/96

Moneda

Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos	27/7/31
Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para firmar, en representación del Gobierno de México, el texto del Convenio sobre el Fondo Monetario Internacional	31/12/45

Ley Reglamentaria de la fracción XVIII del Artículo 73 constitucional en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera  
Ley de la Casa de Moneda de México

27/12/82

20/1/86

## **5.2. Legislación en materia internacional.**

En la materia internacional las adecuaciones legales han estado enfocadas a permitir la inserción del país en las tendencias globalizadoras y a presentarlo como una opción de inversión y desarrollo, así como para defender los derechos de los nacionales fuera de México.

El marco regulatorio secundario está integrado básicamente por:

Ley para conservar la neutralidad del país.	10/11/39
Carta de la Organización de las Naciones Unidas	17/10/45
Carta de la Organización de los Estados Americanos	13/1/49
Ley sobre destino de los bonos del enemigo	31/12/51
Convención sobre mar territorial y de la zona contigua	5/10/66
Convención de Berna para la protección de obras literarias y artísticas	1/6/83
Ley de extradición internacional	29/12/75
Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar	18/11/83
Protocolo de adhesión del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio	26/11/86
Convención internacional contra el apartheid en los deportes	17/9/87
Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura	11/9/87
Convención de Viena	11/2/88
Ley sobre la celebración de tratados	2/1/92
Ley de Nacionalidad	21/6/93
Ley del servicio exterior mexicano	4/1/94
Acuerdo de la Ronda de Uruguay para ingreso a la Organización Mundial de Comercio	30/12/94

Expuesto lo anterior concluimos este capítulo y estamos en condiciones de analizar algunos casos en los que las facultades presidenciales aquí expuestas se han aplicado.

## CAPITULO QUINTO

# APLICACION DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO-INTERNACIONAL

*"A veces, obedecer requiere más  
energía que desobedecer."*

*José Vasconcelos.  
(1881-1959), escritor y político  
mexicano.*

### **1. Generalidades.**

La política económica internacional es un instrumento que incide tanto en la asignación interna de los recursos productivos como en las relaciones externas de cada país. "La definición de los nexos entre la acción económica internacional y los propósitos políticos del Estado en su conjunto, deben facilitar la adopción de medidas que resulten en una amplia capacidad de maniobra del país, tanto en el manejo de su política económica interna como en la internacional."<sup>1</sup>

Como política económica internacional entendemos las directrices y lineamientos a través de los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país; define los criterios generales de acuerdo a una estrategia de desarrollo, señala los ámbitos fundamentales y los instrumentos principalmente relacionados con el sistema financiero, el gasto público, las empresas públicas, la vinculación con la economía internacional, así como la productividad y la capacitación. Esta política en el caso de México, debe diseñarse dentro del marco constitucional que analizamos en el capítulo anterior.

Dentro de la política económica internacional el gobierno mexicano, en los últimos tiempos, ha manifestado una gran preocupación por la apertura económica y por revitalizar el sistema multilateral de comercio, a fin de

---

<sup>1</sup> Olea Sisniega, Miguel Angel. "México en el sistema de comercio internacional. Análisis de las negociaciones comerciales internacionales durante el decenio de los ochenta". Vid. "La política internacional de México en el decenio de los ochenta". México, Fondo de Cultura Económica, 1994. 1a. edición. p. 343.

contrarrestar las fuertes tendencias proteccionistas de algunos bloques económicos. Estas nociones se han visto reflejadas en una "apertura jurídica" que ocasionan que el derecho sea el cauce para el intercambio económico, que se incorporen influencias exteriores, que exista un mayor escrutinio sobre un marco de referencia externo y que se genere un derecho común.<sup>2</sup>

A finales de la década de los cincuentas se fueron gestando varios procesos que terminaron por cambiar drásticamente el orden internacional resultante de la Segunda Guerra Mundial, como resultado se desvaneció el equilibrio bipolar Estados Unidos -Unión Soviética y surgieron otros países con gran poder, como Alemania y Japón.

El crecimiento de las redes de comunicación y transporte, así como los nuevos avances tecnológicos, entre otros factores, propiciaron la formación de zonas o bloques comerciales. En el continente europeo, se creó la Comunidad Económica desde 1959 para formar un mercado común como contrapeso a la fuerza de Estados Unidos. "Japón y las naciones de la Cuenca del Pacífico formaron un poderoso y dinámico segundo bloque comercial. Países pertenecientes a esa área como Corea, Singapur, Hong Kong y Taiwan, se desarrollaron rápidamente con base en los mercados internacionales y demostraron, en la práctica, los beneficios de producir bienes y servicios para una demanda externa que se globalizaba a pasos agigantados y, así, aumentar la riqueza y el bienestar de sus pueblos."<sup>3</sup>

A partir de la Segunda Guerra Mundial México basó su estrategia de desarrollo en la sustitución de importaciones, consistente en establecer elevados aranceles, cuotas reducidas o incluso prohibición a las importaciones de una amplia gama de bienes con el objeto de elevar y desarrollar la producción interna. "En este modelo el sistema productivo está orientado al mercado interno; el sistema comercial es proteccionista; se favorece la producción de bienes de consumo en un principio y posteriormente los de capital y se presenta un mecanismo de transferencia de recursos a las empresas que están en zonas urbanas..."<sup>4</sup>

En la época del desarrollo estabilizador de 1958 a 1971 se fomentó el proceso de sustitución de importaciones mediante la orientación de inversión

<sup>2</sup> Fix Fierro, Héctor. López Ayllón, Sergio. "Libre comercio y globalización del derecho". Ob. cit. ps. 36 y 37.

<sup>3</sup> Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial. "Crónica del gobierno de Salinas de Gortari". Síntesis e Índice temático. Ob. cit. p. 33

<sup>4</sup> Blanco Mendoza, Herminio. "Las negociaciones comerciales de México con el Mundo". Colección: Una visión de la modernización de México. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 1a. edición. p. 22.

pública al sector industrial, disminuyendo la inversión en otras áreas. Durante 1973-1977, en la etapa del desarrollo compartido, se intentó mantener el crecimiento, generar empleos y distribuir mejor el ingreso, mediante el aumento del gasto público pero, como los ingresos públicos no crecieron, el financiamiento tuvo que basarse en la deuda externa. En estas circunstancias disminuyó el ritmo de crecimiento económico, aumentó la inflación, el endeudamiento externo y el déficit fiscal. Durante esta etapa se mantuvo la transferencia de recursos de las zonas rurales a las urbanas, a través de la política de precios y diversos subsidios.

A partir de 1976 los enormes ingresos que comenzó a recibir el país por las exportaciones petroleras permitieron posponer los ajustes que se necesitaba realizar. Con deuda externa y comprometiendo parte de los ingresos petroleros se logró mantener una política expansiva que generaba crecimiento económico y empleos, pero se agudizaron los desequilibrios de precios, los problemas fiscales y comerciales y el endeudamiento externo se incrementó. El modelo de sustitución de importaciones adoptado por México generó tendencias antiexportadoras. En el año de 1982 terminaría el modelo de desarrollo basado en la exportación petrolera.

“Durante el período 1980-1990 el gobierno de México llevó a cabo una importante etapa de negociaciones comerciales internacionales cuyo principal objetivo fue definir las nuevas condiciones de la participación de México en la economía internacional.”.<sup>5</sup> La premisa fundamental era desarrollar un sector exportador de bienes y servicios no petroleros competitivo y eficiente.

Entre 1983 y 1993 localizamos la primera etapa de la apertura de la economía mexicana que enfatizó las cuestiones relacionadas con la política económica internacional, fundamentalmente por razones de eficiencia interna: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la necesidad de enfrentar los compromisos financieros internacionales, y la urgencia de recuperar el crecimiento económico y generar empleos. El financiamiento externo neto desapareció como consecuencia del tamaño de la deuda externa. La respuesta gubernamental a la crisis de la balanza de pagos de 1982 fue el control de cambios y la devaluación de la moneda, además del establecimiento de permisos de importación para todos los productos.

Al iniciarse el régimen del Presidente De la Madrid (1983-1988) se desarrolla la transición a una economía abierta con una nueva posición del país en la economía internacional. La política económica internacional de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) consideraba cuatro objetivos

<sup>5</sup> Olea Sisniega, Miguel Angel. Ob. cit. p.344.

fundamentales: apoyar la acción de la política exterior y la promoción de interés nacional, a través de la vinculación más eficiente con el exterior; lograr una interrelación eficiente con el exterior, que resultara en una mayor autonomía de la nación en el ámbito del sector externo de la economía mexicana; mantener una presencia en el exterior que derivara en una contribución positiva a los objetivos de la política económica interna, y contribuir a la reforma del sistema económico internacional.<sup>6</sup>

Los propósitos anteriores respondían a criterios de salvaguardia de la seguridad nacional, entendida en el contexto de los principios de la política exterior mexicana, que habían sido incluidos en 1988 en la Constitución, y de la capacidad de la Nación para defender la soberanía nacional y el dominio inalienable de sus recursos.

La apertura comienza con la reducción de aranceles y la eliminación de los permisos de importación. En 1985 el gobierno decide promover las exportaciones no petroleras. Con el programa de liberalización se presentó como un paso necesario la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), a fin de gozar de las preferencias arancelarias ofrecidas por los países miembros del organismo.

Las circunstancias internacionales adversas que enfrentó el país en 1985 y 1986, ocasionaron que la economía mexicana registrara un crecimiento negativo y una inflación creciente, frente a esto el gobierno aplicó en diciembre de 1987, un programa de ajuste y estabilización mediante un mecanismo de concertación denominado "Pacto de Solidaridad Económica". En diciembre 1988 la administración del Presidente Salinas de Gortari (1989-1994) aplica un programa de ajuste propio (Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, PECE), que acelera la aplicación de medidas para la recuperación del crecimiento

Durante el período de 1983 y 1988 la acción económica internacional se fundamentó en los siguientes criterios: incremento de la competitividad de la planta productiva (apertura comercial), negociaciones enfocadas a los temas prioritarios (deuda externa e inversión extranjera directa, entre otros), diversificación geográfica de las relaciones económicas, y combinación balanceada entre la acción bilateral y multilateral. En este contexto había que tomar en cuenta factores como: la necesidad de mantener una estrecha interrelación entre la política macroeconómica y el desarrollo, la reorientación de recursos al sector externo y la vulnerabilidad de la economía mexicana ante los impactos del exterior.

---

<sup>6</sup> Olea Sisniega, Miguel Angel. Ob. cit. ps. 352 y 353.

El esquema anterior ha sido abordado con unas ligeras variantes por las administraciones siguientes a la del Presidente De la Madrid, pero las ideas fundamentales han permanecido al ligar lo interno con lo externo y lo económico con lo internacional. "En el dominio interno, el proceso implicaba racionalizar los costos implícitos de la modernización para los diversos grupos de la sociedad .... En la vinculación con el exterior... era necesario sincronizar la reorientación de la acción económica con las corrientes de cambio en la industria y el comercio internacionales."<sup>7</sup>

En el sexenio del Presidente Salinas de Gortari se profundiza la apertura comercial, la estrategia se orienta de un enfoque multilateral a un esquema de libre comercio en la región de América del Norte y se apoya la acción económica internacional desmantelando las barreras no arancelarias protectoras de la industria nacional frente a la competencia externa. Específicamente la política económica se caracteriza por: el combate a la inflación, la apertura comercial, la disminución del déficit del sector público, la ampliación del superávit primario de las finanzas públicas, la desincorporación de las empresas del Estado, la promoción de la inversión y la renegociación de la deuda externa del sector público.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se establecieron como objetivos principales: la defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el exterior, ampliación de la vida democrática, recuperación económica con estabilidad de precios y mejoramiento de la productividad y de la calidad de vida.

En cuanto a la administración actual, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala como objetivo para ampliar y fortalecer el papel de México en la dinámica mundial, el establecimiento de alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México, a fin de que se puedan generar respuestas internacionales a los desafíos de la globalización. También se establecen vínculos de política exterior con América del Norte (Estados Unidos y Canadá), Centroamérica y el Caribe, América del Sur, la Unión Europea, Rusia, la Cuenca del Pacífico, Medio Oriente y África.<sup>8</sup> En lo económico se establece como objetivo fundamental promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable, mediante el ahorro interno, el establecimiento de condiciones que mantengan estabilidad y certidumbre para la actividad económica, la promoción del uso eficiente de los recursos y el diseño de políticas sectoriales específicas.

<sup>7</sup> Olea Sisniega, Miguel Angel. Ob. cit. p. 356.

<sup>8</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". p. 10.

Cabe señalar que se han considerado como razones internas de la política de negociaciones comerciales internacionales de México: la creciente incapacidad del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones para generar un desarrollo estable con empleos suficientes; el efecto positivo que puede tener el libre comercio en términos de exportaciones y empleo; los efectos positivos sobre la economía de la primera etapa de apertura comercial; la congruencia y complementariedad entre los cambios estructurales, incluso las medidas de desregulación y la política comercial. A las razones internas se han sumaron circunstancias externas como la globalización de la economía mundial a través de la formación de bloques económicos; la oportunidad de utilizar las negociaciones comerciales para abrir mercados, así como la intensa competencia por capitales, que obliga a los países a contar con instrumentos que fomenten las inversiones.<sup>9</sup>

El cambio en las relaciones de producción significa una profunda reestructuración de las relaciones económicas internacionales. La reorientación de la industria se acompaña de la búsqueda de un nuevo esquema del comercio y las finanzas internacionales.

En cuanto al comercio internacional, sin embargo, "...no necesariamente la complementación potencial entre los desplazamientos de la industria en los países avanzados y en desarrollo se traduciría en un régimen más abierto para el intercambio."<sup>10</sup>

En relación al sistema financiero internacional el problema de la deuda externa "...funcionó como detonador de un nuevo enfoque sobre las relaciones internacionales y desencadenó una serie de acciones por parte de los organismos financieros y la banca privada internacionales, lo que ha implicado dificultades de los países deudos para captar corrientes financieras a través de los mecanismos tradicionales".<sup>11</sup>

A partir de los ochenta la política exterior de México "... procuró concertar acciones de cooperación e intercambio con países de diversas regiones y niveles de desarrollo, en particular con aquellos que ofrecían un mayor potencia de complementación. La intención política fue abrir opciones frente a nuevas tendencias proteccionistas, el monopolio de los avances tecnológicos y la escasez de recursos financieros".<sup>12</sup> La negociación de los acuerdos comerciales

<sup>9</sup> Blanco Mendoza, Herminio. Ob. cit. p. 19 y 20.

<sup>10</sup> Olea Sisniega, Miguel Angel. Ob. cit. p. 357.

<sup>11</sup> *Ibidem.* p. 358.

<sup>12</sup> Sepúlveda Amor, Bernardo. "Los intereses de la política exterior". Dentro de: "La política internacional de México en el decenio de los ochenta". Ob. cit. p. 86.

estuvo precedida por medidas de reordenamiento como reducción del déficit público, desincorporación de empresas públicas y reducción de la deuda externa.

Las negociaciones en materia económico internacional responden en parte al propósito de aprovechar las ventajas de la globalización para sustentar el crecimiento de México. El cambio tecnológico, la reducción de costos en los sistemas de informática, telecomunicaciones y transporte de mercancías han modificado las formas de intercambio económico y han propiciado la integración.

La característica fundamental de la economía mundial en la época reciente es la globalización de mercados y de procesos de producción. En el proceso de integración destacan el de Europa Occidental, la Cuenca del Pacífico, el Pacto Andino, el Mercosur, y el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos. "La lucha por los mercados mundiales ha llevado a una especialización creciente de las economías en las actividades productivas en que cada una de ellas cuenta con ventajas respecto a la expansión de los mercados."<sup>13</sup>

La forma más simple de integración es el área o zona de libre comercio, después seguirían la unión aduanera, el mercado común, la unión económica y por último la integración económica total (con autoridad supranacional). La abolición de la discriminación dentro de un área, territorio o zona geográfica es la característica principal de la integración.<sup>14</sup>

En un ambiente de bloques económicos surge como concepto fundamental la política de coordinación o de convergencia de políticas nacionales. Las condiciones económicas domésticas y las diferentes prioridades nacionales en todos los países, hacen que la aplicación de tal política se convierta en un tema muy complejo. El propósito de los Estados por lograr la autonomía política es uno de los problemas básicos encontrados en la política de coordinación, ya que siempre existirán fuerzas que traten de mantener un control geográfico.

En un mundo donde las políticas, las preferencias sociales, y las regulaciones del gobierno afectan los patrones del comercio y otras relaciones económicas internacionales, la creciente interdependencia económica empezó a probar el enfrentamiento entre la autonomía doméstica y las normas internacionales. El flujo de mercancías, dinero, y capital, hizo difícil aislar la esfera doméstica.

<sup>13</sup> Blanco Mendoza, Herminio. Ob. cit. p. 68.

<sup>14</sup> Patiño Manffer, Ruperto. "Acceso a mercados". Dentro de: "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte." Tomo 1. Ob. cit. p. 110.

Las posible soluciones para evitar una confrontación directa entre las normas internacionales y las domésticas son incrementar tanto la política de coordinación, la cooperación internacional y la armonización de las estructuras domesticas, no importando que...."....las actitudes cambiantes y las políticas de los mayores centros de poder económico ---los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón---hacia regímenes internacionales, sugiera que las prioridades domésticas están triunfando sobre las normas internacionales. "15

En un entorno globalizado surgen varios instrumentos para lograr una cooperación internacional:

- ◆ Las políticas nacionales de cada país (que consideramos insuficientes por si solas en un ambiente globalizador). En este caso estaría presente la aplicación de las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico - internacional, que hemos analizado en el capítulo anterior.
- ◆ Los acuerdos o tratados internacionales. En el caso de varios países que integran organizaciones internacionales u otras formas de integración más avanzada también se presentan los códigos multilaterales como los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y las reglas supranacionales como las adoptadas por la Comunidad Europea.
- ◆ Las organizaciones internacionales.

En este capítulo nos enfocaremos a la aplicación de las facultades presidenciales en materia económico internacional en relación a los acuerdos internacionales, principalmente el Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y acuerdos en diversas áreas, así como a las organizaciones internacionales, incluyendo a la Organización de las Naciones Unidas, a la Organización de Estados Americanos, al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial, a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, al Acuerdo de Basilea y a la Organización Internacional de Comisiones Nacionales de Valores.

## **2. Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).**

Como analizamos en el punto anterior la entrada al GATT fue una primera acción orientada a complementar una nueva estrategia de desarrollo nacional,

---

<sup>15</sup> Patiño Manffer, Ruperto. "Acceso a mercados." Ob. cit. p. 389.

combinada con una política exterior basada en la obtención de resultados concretos.

La elevación a rango constitucional de los principios tradicionales de la política exterior de México, fue consecuencia de este nuevo enfoque. "Si bien persistieron declaraciones con efectos internacionales que correspondían a posiciones de principio, la diplomacia comenzó a ser más pragmática; a partir de entonces, una de sus prioridades fue lograr acuerdos de tipo económico y financiero." <sup>16</sup>

"A principios de los años ochenta, como parte de su programa de apertura comercial y de reforma estructural para conformar un sistema productivo eficiente y competitivo, que le permita una mayor integración a la economía mundial, México concluyó que era indispensable contar con un marco multilateral de comercio que asegurara un acceso estable de los productos mexicanos a los mercados externos." <sup>17</sup>

De esta manera, México participó intensamente en las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio en diciembre de 1993 e impulsó la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), nuevo organismo rector del comercio internacional que sustituiría al GATT. Asimismo, contribuyó en la elaboración de normas multilaterales; en el Acuerdo Marco sobre el Comercio de Servicios (GATS); en el Acuerdo para la Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS), así como en la negociación de mecanismos más eficientes para solucionar diferencias comerciales.

Los antecedentes del GATT se remontan a los tiempos de la Gran Depresión, cuando fue necesaria una intensa colaboración internacional para superar la crisis económica que afectó a todo el mundo. Sin embargo, realmente tomó forma después de 1948, cuando fue suscrita la célebre Carta de La Habana, que dio lugar a la creación de un organismo de la Organización de las Naciones Unidas especializado en temas económicos y que trabajaría en coordinación con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (hoy Banco Mundial).

El GATT fue establecido con carácter provisional, sus 23 miembros fundadores formaban parte de un grupo de más de 50 países que habían convenido en un proyecto de Carta de una Organización Internacional de Comercio (OIC), nuevo organismo especializado de las Naciones Unidas. La Carta tenía por objeto establecer disciplinas para el comercio mundial y contenía

<sup>16</sup> "Crónica del gobierno de Salinas de Gortari". Síntesis e Índice temático. Ob. cit. p. 69.

<sup>17</sup> Blanco Mendoza, Herminio. Ob. cit. p. 89.

normas en materia de empleo, convenios sobre productos básicos, prácticas comerciales restrictivas, inversiones internacionales y servicios. "Aunque la Carta de la OIC fue finalmente aprobada en una Conferencia de las Naciones sobre Comercio y Empleo, celebrada en La Habana en marzo de 1948, la ratificación de este instrumento por el órgano legislativo resultó imposible en el caso de algunos países. " <sup>18</sup>

## **2.1. Adhesión de México.**

Aunque México participó en la Conferencia de La Habana y firmó la carta constitutiva del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1948, se negó a adherirse al mismo, porque deseaba proteger el desarrollo de su planta productiva hasta que alcanzara la madurez suficiente para competir en los mercados internacionales.

En 1973, en ocasión de la Ronda Tokio, fueron propuestas ciertas condiciones especiales para el ingreso de los países de América Latina al Acuerdo, pero la instancia no prosperó y México se retrajo nuevamente.

En 1979, a causa de diversas presiones internas y externas, hubo un nuevo intento de adhesión. El entonces Presidente de la República, José López Portillo, quien como Secretario de Hacienda y Crédito Público había promovido contactos en 1973, encomendó a su subsecretario, Héctor Hernández, que condujera las negociaciones. Entonces se desató una polémica, de la cual salieron triunfantes los partidarios del proteccionismo y nuevamente la gestión volvió a suspenderse. El gobierno estadounidense siguió pugnando por un cambio de política en México, pero aun así fue rechazada la propuesta de integrar un mercado común con ese país y Canadá.

Hacia 1985, cuando volvió a plantearse la incorporación de México al Acuerdo, eran ya ostensibles los siguientes factores:

- a) Una nueva recaída en la crisis económica.
- b) El endurecimiento de las exigencias del Fondo Monetario Internacional para auxiliar a México en esas circunstancias.
- c) El incremento de las presiones externas.
- d) La implantación no declarada de varias de las condiciones que establecía el GATT.

---

<sup>18</sup> División de Información y relaciones con los Medios de Comunicación, Organización Mundial de Comercio, Francia, 1995, p. 8.

e) La menor resistencia de los sectores potencialmente afectados (las industrias más protegidas por el sistema económico mexicano).

Ante estas nuevas circunstancias, el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid, encomendó al Secretario de Comercio y Fomento Industrial, el mismo Héctor Hernández, mediante un oficio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1985, para que emprendiera las negociaciones de adhesión al GATT. Como principal argumento se adujo la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo en su capítulo de fomento a las exportaciones no petroleras.

De conformidad con los términos de referencia planteados por el Senado de la República el proceso de negociación tendría como marco de referencia el protocolo de adhesión negociado por México y adoptado por las partes contratantes en 1979; debía atender las disposiciones reglamentarias del artículo 131 constitucional, respetar la Constitución y los documentos normativos relativos a la planeación; salvaguardar la soberanía nacional; reconocer el sector agropecuario como prioritario y reconocer la situación de México como país en desarrollo.<sup>19</sup>

En aquel año México se mostró dispuesto a otorgar concesiones para 300 productos (4% del total de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación) con un valor de 504 millones de dólares (8.5% del total de las compras al exterior). Sólo en 21 productos se concedería una reducción de aranceles (dos de inmediato y el resto en un plazo de 10 a 15 años); en 1989 se mantendría el mismo nivel y en 1990 se consolidarían a una tasa superior a la que tenían.

Otras modalidades consistían en regular los permisos previos y en establecer cuotas de importación anual. Los principios que debían salvaguardarse en la negociación -de acuerdo con las instrucciones presidenciales- eran los siguientes: el reconocimiento de la condición de México como país en desarrollo y la aplicación de un trato diferencial; el respeto a la soberanía nacional sobre los recursos naturales, en particular los energéticos, y la prioridad en el tratamiento al sector agropecuario.

## **2.2. Aspectos institucionales.**

El ingreso de México al GATT fue un instrumento para insertar al país en el sistema normativo del comercio internacional y le permitió participar como

<sup>19</sup> Olea Sisniega, Miguel Angel. Ob. cit. p. 369.

miembro de pleno derecho en la ronda de negociaciones comerciales (Ronda de Uruguay), con el objetivo de definir las normas que habrían de regir el comercio internacional en el futuro.

Los objetivos al ingresar fueron: ampliar el acceso de exportaciones mexicanas al mercado internacional; sincronizar el proceso de liberalización gradual del comercio exterior mexicano con la apertura de otros mercados; insertar a México en las corrientes de cambio y de industria internacional, así como reorientar las negociaciones de acceso a mercados a un esquema multilateral de negociaciones y de resolución de controversias.<sup>20</sup>

Las negociaciones de adhesión al GATT se concentraron en cuatro áreas básicas:<sup>21</sup>

- ◆ **Protocolo de adhesión:** Se optó por negociar un protocolo "especial" a diferencia del "estándar" y se plantearon salvaguardas.
- ◆ **Negociaciones de productos (bienes de consumo, intermedios, de capital y productos agrícolas):** Se consolidó un nivel arancelario máximo de 50% para toda la tarifa y para 9 sectores prioritarios se permitiría utilizar aranceles superiores a 50% por un período de ocho años, además de que se consolidó el régimen arancelario o de eliminación de permiso para varios productos. México no recibió concesiones de contrapartida pero el beneficio fue la negociación del principio de la nación más favorecida.

A través de la cláusula de la Nación más favorecida México disfruta de todas las concesiones arancelarias negociadas por otras partes, accede a los mecanismos de solución de controversias y a las medidas de salvaguarda para proteger la producción nacional.

- ◆ **Códigos de conducta.** En 6 meses México notificaría al GATT su intención de adherirse a los códigos de: Licencias, de Valoración Aduanera, de Antidumping, de Normas y de Subsidios y Derechos Compensatorios.
- ◆ **Compromisos establecidos en el Informe del Grupo de Trabajo para la adhesión.**

El proceso de adhesión se inició en 1985 y el ingreso formalmente fue el 24 de agosto de 1986. La adhesión recibió la ratificación del Senado el 12 de septiembre de ese mismo año y entró en vigor en noviembre. La adhesión "...se

<sup>20</sup> Olea Sisniega, Miguel Angel. Ob. cit. ps. 367, 368.

<sup>21</sup> *Ibidem.* ps. 369 a 374.

hizo en un ambiente de esperanza por un lado, pero también de temor alentado por muchos escépticos que veían en la medida un error, cuando no un acto de entreguismo al extranjero y de cesión a supuestas presiones de organismos financieros internacionales." <sup>22</sup> El protocolo de adhesión de México al GATT se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1986.

El GATT fue un acuerdo intergubernamental de comercio que consignaba derechos y obligaciones recíprocos a sus miembros en función de diversos objetivos comunes. En cierta forma es un código de buen comportamiento para el comercio internacional "...que permite examinar las decisiones nacionales de otros países que traen repercusiones internacionales, y que es capaz de suspender o moderar la implantación de medidas perjudiciales al comercio, cuando logra operar óptimamente." <sup>23</sup>

Otra definición considera que el GATT es un tratado multilateral, convertido por la fuerza de las circunstancias, en una organización formal de comercio, idóneo para promover los intercambios entre sus miembros, con base en la eliminación de restricciones, la reducción de aranceles aduaneros y la aplicación general y obligatoria para todos de la cláusula de nación más favorecida. Su negociación evolucionó en un ambiente "global".

Como tratado multilateral el GATT funciona "...como un conjunto de principios y normas convenidos para regir el comercio mundial; un foro de negociaciones para reducir los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio entre los países miembros y un "tribunal" internacional donde los gobiernos pueden resolver sus diferencias comerciales." <sup>24</sup>

Las partes contratantes del Acuerdo reconocían que sus relaciones comerciales y económicas debían tender hacia:

- a) El logro de niveles de vida más altos.
- b) La consecución del pleno empleo y de un nivel cada vez más elevado de ingreso real y de la demanda efectiva.
- c) La utilización completa de los recursos mundiales.
- d) El acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos.

Asimismo, los contratantes manifestaban su propósito de celebrar sub-acuerdos encaminados a obtener, con base en la reciprocidad y en las ventajas

<sup>22</sup> Medina Peña, Luis. "Hacia el nuevo Estado". México, Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 247.

<sup>23</sup> Sepúlveda, César. "Derecho Internacional". México, Editorial Porrúa, S.A., 1991. ps. 429 y 430.

<sup>24</sup> Blanco Mendoza, Herminio. Ob. cit. p. 87.

mutuas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

En tal virtud, los signatarios asumían el compromiso de no aumentar los aranceles por encima de las tasas negociadas que se consideraran consolidadas (con un valor fijo como tope) en las listas que formaran parte del Acuerdo General.

Las principales áreas de interés de México en las negociaciones han sido: el fortalecimiento del sistema multilateral, mejores disciplinas para evitar que medidas contra prácticas desleales se utilicen con fines proteccionistas, mayor transparencia en la aplicación de salvaguardas, reducción significativa de aranceles y eliminación de barreras no arancelarias de los principales socios comerciales, menores distorsiones en el comercio mundial de productos agrícolas, acceso a nuevos mercados de servicios, acceso a mecanismos más eficientes de solución de controversias y creación de un nuevo organismo multilateral de comercio.<sup>25</sup>

El GATT cuenta con 112 países signatarios que en conjunto representan cerca de 90% del comercio mundial. Se busca liberalizar el comercio mundial y garantizar un entorno comercial internacional estable, previsible, no discriminatorio y en donde prosperen inversiones, creación de fuentes de empleo y comercio. Su órgano supremo son las partes contratantes, es decir los países miembros, que se reúnen una vez al año. El trámite lo lleva a cabo el Consejo de Representantes, del que emanan comités permanentes y otros especiales

Los avances más importantes en la liberalización del comercio internacional se han realizado mediante negociaciones comerciales multilaterales, o "rondas", bajo los auspicios del GATT. "La afluencia de nuevos miembros durante la Ronda de Uruguay fue una prueba de reconocimiento de que el sistema multilateral de comercio, representado entonces por el GATT, constituía un soporte del desarrollo y un instrumento de reforma económica y comercial".<sup>26</sup>

En los ochenta el GATT ya no respondía a las necesidades del comercio mundial, fundamentalmente por los fenómenos de globalización de la economía mundial las inversiones internacionales y el comercio de servicios y mercancías, por lo que fue sustituido a partir del 1 de enero de 1994 por la Organización Mundial del Comercio, una vez que los miembros de la antigua organización se dieron por satisfechos con los resultados obtenidos de la Ronda Uruguay. El

<sup>25</sup> Blanco Mendoza, Herminio. Ob. cit. p. 94 a 100.

<sup>26</sup> Organización Mundial de Comercio. Ob. cit. p. 10.

GATT de 1947 en su versión de 1994 (con modificaciones) siguió vigente hasta finales de 1995, para dar tiempo a todos los países miembros del GATT a adherirse.

### **2.3. Organización Mundial del Comercio.**

La Organización Mundial del Comercio (OMC) se estableció el 1 de enero de 1995. El 15 de diciembre de 1993 los gobiernos habían concluido las negociaciones de la ronda Uruguay y los Ministros habían dado su respaldo a los resultados con la suscripción del Acta Final en una reunión celebrada en Marrakech (Marruecos) en abril de 1994. "De un número potencial de miembros de 152 países y territorios, 76 gobiernos pasaron a ser Miembros de la OMC el primer día de su constitución, otros 50 gobiernos se hallaban en diversas etapas de tramitación de sus respectivos procedimientos nacionales de ratificación y el resto negociaba sus condiciones de ingreso."<sup>27</sup>

La OMC tiene más miembros que el GATT y su ámbito de aplicación en actividades y políticas comerciales es más amplio, ya que abarca el comercio de bienes y servicios y el "comercio de ideas" o propiedad intelectual", mientras que el GATT únicamente se aplicaba al comercio de mercancías. A la OMC no se le considera una institución de "libre comercio", sino un sistema de normas consagrado al logro de una competencia libre y sin distorsiones.

La OMC con sede en Ginebra, Suiza, tiene como funciones esenciales:

- ◆ administrar y aplicar los acuerdos comerciales multilaterales y plurilaterales que en conjunto configuran la OMC;
- ◆ servir de foro para la celebración de negociaciones comerciales multilaterales;
- ◆ tratar de resolver las diferencias comerciales;
- ◆ supervisar las políticas comerciales nacionales; y
- ◆ cooperar con las demás instituciones internacionales que participan en la adopción de políticas económicas a nivel mundial.<sup>28</sup>

El Acuerdo que crea la OMC contiene 29 textos jurídicos individuales muchos temas desde la agricultura a los textiles y el vestido, desde los servicios a la contratación pública, las normas de origen y la propiedad intelectual. Además existen entendimientos, decisiones y declaraciones ministeriales.

---

<sup>27</sup> Organización Mundial de Comercio. Ob. cit. p. 4.

<sup>28</sup> *Ibidem.* p. 4.

El sistema multilateral de comercio se presenta como un esquema diseñado por parte de los gobiernos de cada país para proporcionar un clima económico que fomente el comercio, la inversión, el empleo y precios bajos en el mercado.

La OMC no es una simple ampliación del GATT: El GATT era un conjunto de normas; un acuerdo multilateral sin base institucional; se aplicaba con un carácter provisional y se refería al comercio de mercancías, además era un instrumento multilateral, al que en los últimos años se habían añadido acuerdos plurilaterales selectivos. Por su parte la OMC es una institución permanente con su propia Secretaría; los compromisos contraídos en el marco de la OMC son permanentes; abarca comercio de mercancías, de servicios y la propiedad intelectual; es multilateral por esencia y su sistema de solución de diferencias es más rápido y automático.

De la estructura de la OMC destaca:<sup>29</sup>

- ◆ La Conferencia Ministerial es la máxima autoridad, se compone de representantes de todos los miembros de la OMC. Debe reunirse por lo menos cada dos años y puede adoptar decisiones sobre todas las cuestiones surgidas en el marco de los acuerdos comerciales multilaterales.
- ◆ Como órganos subsidiarios están, principalmente, el Consejo General, compuesto por todos los Miembros de la OMC, que debe rendir un informe a la Conferencia y desarrollar su labor ordinaria en nombre de la Conferencia. Se reúne como órgano de solución de diferencias, para supervisar el procedimiento de solución de diferencias y como órgano de examen de políticas comerciales, para realizar exámenes en forma regular de las políticas comerciales de los miembros.
- ◆ El Consejo delega responsabilidades en otros órganos como: el Consejo del Comercio de Mercancías (que supervisa la aplicación y funcionamiento de todos los Acuerdos); el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio.
- ◆ Otros órganos establecidos por la Conferencia, que rinden informe al Consejo son: el Comité de Comercio y Desarrollo, el Comité de Restricciones por Balanza de Pago y el Comité de Asuntos Presupuestales.

---

<sup>29</sup> Organización Mundial de Comercio. Ob. cit. p. 13.

- ◆ También se cuenta con un Director General y cuatro Directores Generales Adjuntos, que en particular tienen la obligación de prestar apoyo técnico a los países en desarrollo.

"Como consecuencia de la integración económica regional -en forma de uniones aduaneras y zonas de libre comercio- y de acuerdos políticos y geográficos menos estrictos, algunos grupos de países actúan conjuntamente en la OMC y tienen un portavoz único en las reuniones y negociaciones." <sup>30</sup> Con este esquema se pretende que las decisiones se tomen por consenso.

La transformación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercios en la Organización Mundial de Comercio es buena prueba de la tendencia globalizadora para crear una sociedad internacional mediante la multiplicación de contactos económicos y de otra índole entre los países.

### **3. Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos.**

En la actualidad las tendencias mundiales hacia el proteccionismo y la formación de bloques comerciales ponen de manifiesto la relevancia de suscribir acuerdos comerciales que incluyan la mayor parte de las transacciones entre los países firmantes, a fin de dar un tratamiento global a los problemas específicos.

El Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLC, en lo sucesivo) fue producto y exigencia de la globalización, ya que se verifica una creciente integración de las economías e industrias nacionales a la dinámica de los mercados globales, a través de factores como los flujos financieros, la producción compartida y la complementación económica, en este sentido la estabilidad económica y el crecimiento de cada país depende de su conexión con el mercado global.

La globalización en la producción a partir de la fábrica mundial, la subcontratación y el comercio, han establecido un sistema global de producción. De tal forma, el mercado nacional se convierte, mediante los procesos de apertura, en un fragmento del mercado global y se modifica la idea de un aparato productivo articulado e integrado por cadenas completas y grandes divisiones, debido en gran parte a la complementación industrial entre países.

---

<sup>30</sup> Organización Mundial de Comercio. Ob. cit. p. 13.

"La globalización productiva -afirma René Villareal- impulsa la formación de nuevas estructuras económicas nacionales e internacionales y lleva a nuevas relaciones entre los países y entre los agentes económicos (empresas, gobiernos)..."<sup>31</sup>

En el contexto de la globalización productiva, el gobierno del Presidente Carlos Salinas comprendió la necesidad de propiciar un mecanismo de integración comercial con Norteamérica (Canadá y Estados Unidos), a fin de afrontar el surgimiento de bloques económicos en otras regiones del mundo.

Los objetivos que se propuso la suscripción del TLC, una vez que se llegó a un acuerdo previo de intención con los gobiernos de Canadá y Estados Unidos, fueron:

- a) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios entre los tres países.
- b) Promover condiciones de competencia leal en la zona.
- c) Aumentar las oportunidades de inversión zonal.
- d) Proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en la zona.
- e) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del tratado, su administración conjunta y para la solución de controversias.
- f) Establecer lineamientos para la cooperación trilateral, regional y multilateral para ampliar y mejorar los beneficios del tratado.<sup>32</sup>

El TLC debe ser visto, sin embargo, no sólo como un fenómeno estrictamente comercial o económico, sino también como un fenómeno jurídico, un caso que ejemplifica la "globalización del derecho".

La década de los noventa vino a confirmar una tendencia que ya se observada desde finales de los años setenta: los cambios significativos en las relaciones internacionales. En ese contexto, México, Estados Unidos y Canadá decidieron hacia finales de 1990 emprender pláticas para la conformación de una zona de libre comercio en América del Norte. Para entonces Canadá y Estados Unidos ya mantenían un acuerdo de libre comercio entre sí. Una vez establecida la voluntad de México, dieron comienzo las negociaciones.

El Senado de la República realizó un proceso de consulta sobre la forma más conveniente de profundizar el proceso de apertura comercial y el Presidente

<sup>31</sup> Villareal, René. "Liberalismo social y reforma del Estado." México en la era del capitalismo posmoderno. México, Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica, 1993. ps. 71-72.

<sup>32</sup> Witker V., Jorge. Introducción de "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte." Tomo I. Ob. cit. p. 13.

instaló, el 5 de septiembre de 1990, el Consejo Asesor del Tratado, organismo en el que participaron representantes de los sectores productivos del país para coordinar los trabajos que se efectuaron en apoyo a la negociación. También participó el sector privado a través de la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE).

Las negociaciones formales para el establecimiento del TLC comenzaron el 12 de junio de 1991, en Toronto, Canadá, y finalizaron 14 meses más tarde. El 7 de octubre de 1992, los representantes comerciales de las tres naciones firmaron el documento en presencia de los tres mandatarios, quienes rubricaron el texto final el 17 de diciembre en ceremonias simultáneas.

Una vez concluida la negociación del TLC, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá decidieron negociar dos acuerdos paralelos: uno en materia ambiental y otro en cuestiones laborales, que concluyeron el 12 de agosto de 1993. También se incluyó la firma de un memorándum de entendimiento para reforzar la disciplina en la aplicación de salvaguardas

En 1993 se llevó a cabo el proceso de ratificación legislativa del TLC: en Canadá la Cámara de los Comunes canadiense, el 27 de mayo; en Estados Unidos el Senado el 17 de noviembre, y en México el Senado el 22 de noviembre.

Como implicaciones económicas fundamentales de la suscripción del TLC para México se consideraron:

- a) Sustituir el modelo de desarrollo.
- b) Implantar un modelo basado fundamentalmente en el libre comercio desde y hacia el exterior.
- c) Establecer un programa de desregulación de la actividad económica, para adaptar el mercado nacional a las exigencias de los modelos externos.
- d) Incorporar a México al proceso de globalización económica.
- e) Colocar al país en condiciones de competir en los mercados internacionales de capital.

En la actualidad puede afirmarse que algunas de las expectativas del programa económico y de la negociación del TLC no se vieron correspondidas con hechos, por lo que se está planteando la posibilidad de modificar algunas partes del tratado, a la vez de buscar acuerdos con otros países o bloques económicos de influencia.

La principal crítica que se le ha hecho al TLC es que trata de uniformar normas para países que tienen un nivel de desarrollo diferente, fundamentalmente

en lo que respecta a México que, a comparación de sus otros socios comerciales, tiene muchas áreas que necesitan mayor impulso para estar en condiciones de competir.

### **3.1. Contenido.**

La idea del libre comercio y los beneficios que pudiera brindar a todos los países, fue una extensión de doctrina de la armonía de interés de Adam Smith a nivel internacional.<sup>33</sup> De hecho, el libre comercio resulta en la remoción de barreras arancelarias, desarrolla mercados más competitivos y eficientes y lleva a una especialización y diferenciación del producto.

En un ambiente de libre comercio, los mercados llegan a ser más sensitivos a las diferencias y las ventajas comparativas puedan ser reconocidas y explotadas de un mejor modo.

En América del Norte diversas fuerzas económicas condujeron la integración de Canadá, los Estados Unidos y México a un área de libre comercio. La creación de bloques de comercio como el de la Comunidad Europea desarrolló un temor de proteccionismo mundial, de modo que otras áreas económicas reaccionaron. Canadá y los Estados Unidos iniciaron la implementación de un acuerdo de libre comercio en 1989 (con siglas en inglés CUFTA). El texto de TLC (NAFTA por sus siglas en inglés) incorpora varias provisiones del acuerdo canadiense.

El Tratado de Libre Comercio consta de un preámbulo y 22 capítulos agrupados en ocho partes. En el Preámbulo, se confirma el compromiso de promover el empleo y el crecimiento económico en la región, mediante la expansión del comercio y las oportunidades de inversión; se ratifica la convicción de que el TLC permitirá aumentar la competitividad de las empresas de los tres países, sin descuidar la protección del medio ambiente; se reitera el compromiso de promover el desarrollo sostenible; así como proteger y ampliar derechos laborales y mejorar las condiciones de trabajo.

Los objetivos específicos del TLC son eliminar barreras al comercio de bienes y servicios y auspiciar condiciones para una competencia justa; incrementar las oportunidades de inversión; proteger la propiedad intelectual; establecer procedimientos efectivos para su aplicación y la solución de controversias, y fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral. El TLC especifica el compromiso de aplicar el Tratado en los diferentes niveles de gobierno de cada país. Además, cada país ratifica sus derechos y obligaciones

<sup>33</sup> Walter, Andrew. Ob. cit. p. 9.

derivados del GATT y de otros convenios internacionales y acuerda que en caso de conflicto, para efectos de interpretación, lo dispuesto por el Tratado prevalecerá.

En el TLC los principios son: trato nacional, derecho de establecimiento, no discriminación, consolidación arancelaria, eliminación de obstáculos a las importaciones y exportaciones, libre circulación de servicios, capitales (inversiones) y tecnología, transparencia, notificación de medidas y consultas previas y sujeción vinculante a procedimientos de solución de diferencias.

Cabe señalar que los principios fundamentales de una zona de libre comercio son: la zona se rige por las leyes del mercado (el concepto de rectoría estatal sería ajeno a este esquema), se privilegian conceptos de producto regional o zonal, integración regional o zonal y desarrollo interdependiente, y cada gobierno de los territorios integrantes de la zona debe sujetar sus políticas económicas y comerciales a reglas establecidas de antemano. Bajo este esquema la actuación de los órganos internos de cada país debe coordinarse con las decisiones tomadas a nivel internacional.

El TLC incluye como temas específicos: reglas de origen, procedimientos aduaneros, comercio de bienes, textiles y prendas de vestir, productos automotrices, energía y petroquímica básica, agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas de emergencia, normas técnicas, compras del sector público, inversión, comercio transfronterizo de servicios, transporte terrestre, telecomunicaciones, servicios financieros, política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado, entrada temporal de personas de negocios, propiedad intelectual, asuntos en materia de antidumping y cuotas compensatorias, procedimientos para la solución de controversias, administración y disposiciones legales y excepciones.

Las disposiciones sobre reglas de origen fueron diseñadas para:

- a) asegurar que las ventajas del TLC se otorguen sólo a bienes producidos en la región de América del Norte y no a bienes que se elaboren total o en su mayor parte en otros países;
- b) establecer reglas claras y obtener resultados previsibles, y
- c) reducir los obstáculos administrativos para los exportadores, importadores y productores que realicen actividades comerciales en el marco del Tratado.

Asimismo, las reglas de origen disponen que los bienes se considerarán originarios de la región cuando se produzcan en su totalidad en los países de América del Norte.<sup>34</sup>

En cuanto a los procedimientos aduanales se establecen las bases operativas para verificar y comprobar la observancia de las reglas de origen, a través de controles y certificaciones documentales.

En el renglón de comercio de bienes se establecen normas en materia de: eliminación de aranceles, restricciones a las importaciones y a las exportaciones, devolución de aranceles, derechos de trámite aduanero, exención de aranceles, impuestos a la exportación, libre importación temporal de bienes, etcétera.

Los apartados sobre textiles y prendas de vestir, productos automotrices y otros bienes, señalan periodos en los que México deberá establecer una casi total apertura a la entrada de esos artículos libres de aranceles. En la mayoría de los casos la apertura total deberá darse a más tardar en el año 2000, salvo algunas excepciones en las que dicha apertura tendrá lugar después.

En lo referente a energía y petroquímica básica, la sección correspondiente del TLC establece los derechos y obligaciones de los tres países en relación con el petróleo crudo, gas, productos refinados, petroquímicos básicos, carbón, electricidad y energía nuclear.

Al hablar del tema de la agricultura, el TLC señala compromisos bilaterales entre México y Canadá y entre México y Estados Unidos para el comercio de productos agropecuarios. En ambos casos, se reconocen las diferencias estructurales de los sectores agropecuarios y se incluye un mecanismo transitorio especial de salvaguarda.

Respecto a las medidas sanitarias y fitosanitarias se establece, entre otros aspectos, un acceso a los mercados, reglas de comercio para productos regionales, asegurar que los subsidios a la exportación no distorsionen el comercio y la producción y la creación de un comité que facilite la consulta para la solución de problemas sanitarios o fitosanitarios.

Las medidas de emergencia se determinan para los períodos de transición en los cuales importaciones puedan causar un daño o una amenaza de daño serio al país que importa.

---

<sup>34</sup> Tratado de Libre Comercio de América del Norte. México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1994. p. 8.

En cuanto a las normas técnicas se establecen como principios de la normalización: el derecho de establecer niveles de protección, el trato nacional y la cláusula de la nación más favorecida, el que las medidas relativas a normalización no se constituyan en barreras técnicas al comercio, el uso de normas internacionales y la compatibilidad y equivalencia. Cabe señalar que se cubren aspectos amplios ya que no sólo se consideran bienes o productos, sino también servicios.<sup>35</sup>

En relación a las compras del sector público se establece una apertura de los mercados de copras gubernamentales de los tres países, mediante el establecimiento de procedimientos claros, precisos, transparentes y predecibles, que aseguren un trato justo, no discriminatorio a los proveedores y una base de igualdad en las condiciones de acceso. Con esto se otorga a México acceso recíproco y simétrico al sistema de adquisiciones de los otros dos países.

Respecto a la inversión se incluyen las reglas aplicables a los inversionistas de los tres países, a sus inversiones y a las provenientes de fuera de la región, siempre y cuando en este último caso se realicen actividades empresariales sustantivas dentro de la región. También se establecieron periodos graduales de liberalización en determinados sectores de la economía nacional. Sus principios son: en los países de la región, el inversionista extranjero gozará de un trato no discriminatorio, el inversionista extranjero ya aceptado recibirá un trato equivalente al del inversionista nacional (trato nacional), las partes extenderán a los inversionistas de la región los beneficios que otorguen a los de otros países (trato de la nación más favorecida), no se impondrán requisitos de desempeño que distorsionen el comercio, se garantizará la libre convertibilidad de moneda y las transferencias al exterior, los gobiernos podrán expropiar las inversiones realizadas en su territorio por causa de utilidad pública, de manera no discriminatoria y se establecen mecanismos de solución de controversias sobre inversión.

Por lo que hace al comercio transfronterizo de servicios, el TLC amplía las iniciativas establecidas en el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos y en las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay, para establecer reglas a nivel internacional sobre comercio de servicios. Las disposiciones en el TLC establecen los derechos y obligaciones para facilitar el comercio transfronterizo de servicios entre los tres países.

En materia de transporte terrestre el Tratado establece un calendario para la remoción de barreras a la prestación de servicios de transporte terrestre entre los

<sup>35</sup> Witker V., Jorge. Amaro Díaz, María Bárbara. "El tratado, la metrología y normalización." Vid. "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte." Tomo I. Ob. cit. p. 188.

tres países firmantes. El TLC prevé un aumento gradual de la competencia en el servicio transfronterizo a fin de proporcionar igualdad de oportunidades en el mercado de transporte terrestre de América del Norte. Las disposiciones acordadas tienen la finalidad de que las industrias de transporte terrestre de los tres países alcancen mayor competitividad, sin quedar en desventaja durante el periodo de transición hacia el libre comercio.

En el campo de las telecomunicaciones, el TLC dispone que las redes públicas de telecomunicaciones y los servicios de telecomunicaciones estarán disponibles, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, para empresas e individuos que las utilicen en la realización de sus actividades. El uso de las redes públicas incluye la prestación de servicios mejorados o de valor agregado, y las comunicaciones internas de las corporaciones. La operación y el establecimiento de las redes y los servicios públicos de telecomunicaciones no forman parte del Tratado.

Por lo que se refiere a los servicios financieros, el TLC establece un enfoque integral sustentado en principios contenidos en disposiciones gubernamentales que regulan la prestación de servicios financieros. Los preceptos de esta sección se aplican a las medidas que afectan la prestación de servicios por instituciones financieras de banca, seguros, valores, y otros servicios financieros. Adicionalmente, cada país define sus compromisos específicos de liberalización, los periodos de transición para apegarse a los principios acordados y algunas reservas. Específicamente se otorga a las partes el derecho de establecer instituciones financieras, bancarias y de valores, así como otro tipo de servicios financieros auxiliares en el territorio de las tres naciones, conforme a los principios de: trato nacional, reserva cautelar (para introducir excepciones a fin de garantizar el sano funcionamiento de sus sistemas financieros nacionales y la protección de los intereses del público), trato de la nación más favorecida, liberalización progresiva y reserva nacional (que excluye las actividades de las autoridades para ejercer la política monetaria y cambiaria, las realizadas por los bancos de desarrollo y las de sistemas de seguridad).<sup>36</sup>

En cuanto al apartado relativo a la política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado, cabe señalar, que la competencia, y especialmente la política antimonopolios no fue propiamente un tema de las negociaciones, por lo que no se obliga a ninguno de los tres países a adoptar leyes o políticas especiales de competencia. Lo que sí se establece es que los países signatarios conservan su pleno derecho a designar monopolios y empresas de Estado, con la única limitante de que los monopolios no lleven a cabo prácticas contrarias a la competencia.

<sup>36</sup> Blanco Mendoza, Herminio. Ob. cit. ps. 213 y 214.

En relación a la entrada temporal de personas de negocios es necesario comentar que el TLC no establece un mercado común con libre movimiento de personas, ya que cada país conserva el derecho de velar por la protección del empleo de su fuerza de trabajo. Las categorías de personas a las que se les permite la entrada temporal por la prestación de un servicio son a visitantes de negocios que desempeñen determinadas actividades, a los comerciantes e inversionistas, al personal transferido dentro de una compañía y a ciertas categorías de profesionales.<sup>37</sup>

El TLC establece obligaciones sustanciales relativas a la propiedad intelectual, las cuales se fundamentan en el trabajo realizado por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y los convenios internacionales más importantes sobre la materia. Cada país se comprometió a proteger adecuada y efectivamente los derechos de propiedad intelectual con base en el principio de trato nacional, y asegurar el cumplimiento efectivo de estos derechos, tanto a nivel nacional como en las fronteras.

En previsión de que los intereses de alguna de las partes se vean afectados por prácticas desleales de alguna de las otras partes, en un capítulo especial el TLC prevé un mecanismo para que tribunales arbitrales independientes, de integración binacional, revisen las resoluciones definitivas en materia de antidumping y cuotas compensatorias que hayan dictado las autoridades competentes en los países signatarios del Tratado. Cada país parte llevará a cabo las reformas legales necesarias para asegurar la revisión efectiva por parte de estos tribunales arbitrales.

En la sección de prácticas desleales también se disponen procedimientos para la revisión por tribunales arbitrales de futuras reformas a la legislación en materia de antidumping y cuotas compensatorias de cada país. Además se establece un procedimiento de impugnación extraordinaria que resolverá sobre las afirmaciones relativas a que algunas acciones pudieran haber afectado las decisiones de un tribunal arbitral y el proceso de revisión llevado a cabo por el mismo. Finalmente, se crea un mecanismo de salvaguarda, diseñado para solucionar aquellas situaciones en que la aplicación de la legislación interna menoscabe el funcionamiento del proceso arbitral.

También se establece un capítulo referido a las instituciones encargadas de vigilar el cumplimiento y desarrollo del tratado, así como el mecanismo general de solución de controversias entre los países miembros (los particulares no pueden

---

<sup>37</sup> Hernández, Laura R. "Los servicios y el Tratado de Libre Comercio". Vid. "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte." Tomo II. Ob. cit. p. 111.

intervenir en el procedimiento). El órgano central es la Comisión de Libre Comercio de América del Norte (con sede en México), integrada por los ministros de comercio de los tres países. Anualmente se celebra una sesión ordinaria precedida por cada uno de los países miembros sucesivamente, las decisiones se toman generalmente por consenso. Su función es supervisar la aplicación del tratado, vigilar el funcionamiento de los comités y grupos de trabajo, así como intervenir en la segunda etapa del procedimiento de solución de controversias (las etapas son consulta entre gobiernos, intervención de la Comisión y formación de grupos de arbitraje). Se cuenta también con un Secretariado que es un organismo técnico de apoyo, que consta de tres secciones, una por país.<sup>38</sup>

Cabe señalar que con la integración de la Comisión de Libre Comercio se da una preponderancia de los poderes Ejecutivos de los tres países.

Los anteriores son los temas principales que se encuentran en el TLC. Sin embargo, cabe una última referencia al asunto de las disposiciones legales. El Tratado contiene reglas diseñadas para asegurar que las leyes, reglamentaciones y otras medidas que afecten a comerciantes e inversionistas sean accesibles y se administren por funcionarios de los tres países con imparcialidad y de conformidad con los principios de legalidad. Los tres países dispondrán conforme a su derecho, de la revisión administrativa o judicial independiente en relación con los asuntos contemplados por el Tratado.

Las disposiciones sobre notificación e intercambio de información se diseñaron para dar a cada gobierno la oportunidad de consultar cualquier acción adoptada por cualquier país que pudiera afectar la operación del Tratado y están orientadas a apoyar a los países del TLC a fin de evitar o reducir las posibles controversias.

De todo lo anterior se deduce que los mecanismos fundamentales a través de los cuales el TLC puede generar beneficios para la economía se refieren a la mejoría en la rentabilidad de las exportaciones; la ampliación de los mercados; el desarrollo de alicientes para una mayor acumulación de capital y el incremento general de la eficiencia de la economía.

El esquema establecido por el TLC al ser integral, favorece las funciones de planeación de todos los agentes económicos de los tres países, además "...resulta un experimento extraordinario, en el sentido de que por primera vez se da cauce, mediante un instrumento jurídico comprensivo que puede servir como modelo para la integración continental, a la nueva relación regional entre

<sup>38</sup> Serrano Migallón, Fernando. "Capítulo XX: Solución de controversias". Vid. "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte." Tomo II. Ob. cit. p. 276

economías con grado de desarrollo muy diverso. " <sup>39</sup> Los resultados del TLC únicamente podrán valorarse a largo plazo.

### **3.2. Acuerdos paralelos.**

Como parte de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, fueron establecidos dos acuerdos paralelos: uno sobre trabajo y otro sobre medio ambiente, con el propósito de que las normas jurídicas de los países firmantes se homogeneizaran.

Lo anterior, en términos reales, implica que México adapte sus administraciones y legislaciones en esas materias a las exigencias que plantean sus similares de Canadá y Estados Unidos, de ahí que a lo largo de los años recientes haya surgido la discusión en torno de la conveniencia de revisar y actualizar el contenido de la Ley Federal del Trabajo, que en el marco del TLC resulta obsoleta y un obstáculo para incrementar la productividad y la competitividad, principales exigencias que plantea el Tratado a la planta productiva.

En cuanto a los acuerdos paralelos sobre medio ambiente, se establece que las normas, técnicas, plantas, procesos y productos deberán responder a la preocupación esencial de preservar el medio y los recursos naturales, así como la calidad de vida de quienes habiten en los alrededores de las instalaciones industriales o de otra índole que se establezcan con motivo de la aplicación del TLC.

Cabe señalar que surgió una gran oposición en relación con las disposiciones laborales y ambientales. Dentro de los Estados Unidos se manifestaron grupos que trataron de retardar o evitar la aprobación final del tratado por el Senado, sosteniendo que México no contaba con las regulaciones adecuadas en estas materias.

### **3.3. Posición internacional de México.**

La posición internacional de México, tanto geográfica como doctrinariamente, siempre ha sido peculiar. En el momento en el que se emprendieron las negociaciones y se suscribió el TLC esa posición no había cambiado; más aún, se había acentuado, al desempeñar el país una posición de

---

<sup>39</sup> Fix Fierro, Héctor. López Ayllón, Sergio. Ob. cit. p. 30.

"bisagra" entre una región altamente desarrollada (Norteamérica) y una región menos desarrollada que el mismo México (el resto de América Latina), lo cual, entonces como ahora, ha hecho que la posición internacional de México, tanto en lo económico como en lo político, sea hasta cierto punto incómoda. Tal posición ha dado lugar a una especie de debate permanente sobre si México debe inclinarse preferentemente por su asociación con Norteamérica o por sus compromisos morales e históricos con el resto del continente.

Para Andrés Rozental, participante activo en la filosofía que sustentó la política exterior durante el gobierno salinista, "el corolario de este debate, para efectos de nuestra política exterior, es si resulta posible mantener una dualidad de prioridades y en última instancia, congruencia política entre nuestra vocación latinoamericanista y nuestra creciente asociación con Canadá y Estados Unidos. Los observadores más pesimistas predicen que esta personalidad escindida de México costará caro, porque Latinoamérica nos verá como socio menor de Estados Unidos y obligado, por ende, a adoptar posturas políticas similares a las de Washington, mientras que éste último nos verá como un país distanciado de América Latina, sin el respaldo de ese amplio grupo de Naciones..."<sup>40</sup>

La administración salinista llegó a la conclusión de que esa dualidad era posible y obró en consecuencia, por lo cual no vaciló en acercarse a las negociaciones con Norteamérica, a la par que emprendía negociaciones paralelas con otros países y bloques de países, tanto de América como de otros continentes con el propósito similar de suscribir acuerdos de libre comercio.

El proceso de globalización explica la actitud de varios países para mantener su soberanía formal y legalmente, pero al mismo tiempo abogar por la creación de acuerdos de mercado común, por esto el TLC, a diferencia de la Comunidad Europea " no ha creado una institución supranacional política y social para manejar la integración económica en beneficio de una comunidad política mas grande."<sup>41</sup>

La Comunidad Europea, a diferencia del TLC, es una unión aduanera en vez de una área de libre comercio. El problema básico con este tipo de integración económica no es si debería ser implementada o no, sino cómo está llegando a ser implementada y por quién. El entorno de la globalización está demandando soluciones específicas a los requerimientos del mercado, pero dependiendo de las circunstancias de cada país la evolución debe ser diferente.

<sup>40</sup> Rozental, Andrés, Ob. cit. ps. 67-68.

<sup>41</sup> Grinspun, Ricardo. Cameron, Maxwell A. Publicado en "The Political Economy of North American Free Trade". Nueva York, Estados Unidos de América, St. Martin's Press, 1993. p. 18.

En el TLC el principio básico es "el trato nacional" de tal modo que cada país ha sometido a las instituciones domésticas y extranjeras a las mismas reglas dentro de sus fronteras, mientras que en la Comunidad Europea el principio es de "reconocimiento mutuo" y cada país permite a las instituciones extranjeras operar dentro de sus fronteras, bajo las reglas de sus países de origen. En este contexto, el TLC. tiene un elemento de uniformidad.

Tal como fue creado, el TLC. tiene características de un proceso conducido por la élite e incluye "... una estructura condicionada para la política pública, que esta orientada hacia el mercado y enfatiza las políticas macroeconómicas conservadoras."<sup>42</sup> Este esquema tiene que responder a las condiciones sociales, económicas y políticas, dentro de los países del TLC para ser realmente aplicable, de lo contrario produciría crisis internas muy profundas.

#### **4. Acuerdos en diversas áreas.**

A lo largo de los años recientes México ha suscrito -por iniciativa del titular del Poder Ejecutivo- otros documentos de cooperación económica internacional con diversos países o agrupaciones de ellos. He aquí una breve semblanza de ellos.

En octubre 1990 México formalizó su adhesión al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y se comprometió a depositar parte de los recursos derivados de sus operaciones petroleras con el área, a fin de que se utilizaran en proyectos regionales.

Los gobiernos mexicano y chileno acordaron negociar un convenio de libre comercio entre ambas naciones que se suscribió el 22 de septiembre de 1991, en Santiago de Chile.

En agosto de 1992 México firmó el Acuerdo Marco para el Programa de Liberalización Comercial, con el que se alentaba la conformación de una zona de libre comercio con Centroamérica, cuya entrada en vigor se preveía para 1996. En 1994 México suscribió acuerdos de libre comercio con Costa Rica y con Bolivia. El 5 de abril de 1994, después de tres años de negociaciones, México firmó el Tratado de Libre Comercio con Costa Rica, cuya entrada en vigor se previó para el 1 de enero de 1995. Este convenio fue considerado de gran importancia por ser el primero en su tipo que se negociaba en el área centroamericana.

---

<sup>42</sup> Grinspun, Ricardo. Cameron, Maxwell A. Ob. cit. p. 25.

El 13 de junio de 1994, México concretó un Tratado de Libre Comercio con Colombia y Venezuela, que permitiría a estos países contar con un instrumento que superaba los acuerdos comerciales que se habían firmado entre esas naciones con anterioridad.

En el acercamiento con Europa el proceso de cooperación entre México y las naciones de ese continente se profundizó con diversas giras; con la renovación el 26 de abril de 1991, del convenio de cooperación que existía entre México y la Comunidad Económica Europea desde 1975 y con la posible firma, en la actualidad de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea.

El 21 de mayo de 1991, México fue aceptado como miembro de pleno derecho en el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico. También se tenía participación a través del sector empresarial, en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, organismo orientado a estimular el comercio y la inversión. El 18 de noviembre de 1993, México entró como miembro de pleno derecho al Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), un foro de diálogo y concertación que agrupaba a las 17 economías más importantes de la Cuenca del Pacífico, para discutir esquemas de integración y de liberalización comercial.

Como analizamos en el apartado anterior, México negoció con Estados Unidos y Canadá un Tratado de Libre Comercio que entró en vigor el 1 de enero de 1994, para formar una importante zona comercial, a fin de elevar la capacidad exportadora nacional del país y poder atraer inversiones y tecnología para la creación de empleos productivos.

México participó como miembro fundador en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) para Europa del Este, creado en mayo de 1991. En 1994, se incorporó como miembro de pleno derecho a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Como se desprende de lo anterior la actividad internacional en los últimos años ha sido muy intensa. Cabe señalar que específicamente en el caso de América Latina el acercamiento se llevó en dos dimensiones: diálogo y concertación política, y cooperación para facilitar los intercambios comerciales, de inversión y financieros. Los contactos con las demás regiones variaron dependiendo de las problemáticas propias que se querían abordar, pero generalmente se enfocaron a cuestiones económicas.

#### **4.1. El Tratado de Montevideo, el surgimiento del Grupo Andino y el Mercosur.**

En el proceso de integración latinoamericana se adoptaron varias acciones en los campos político y económico, a fin de disminuir la vulnerabilidad de la región frente al exterior y contribuir al fortalecimiento del proceso de integración regional. En este contexto fue posible instrumentar mecanismos de consulta y de concertación política con el objeto de presentar posiciones conjuntas ante problemas internacionales y fomentar la integración de la región.

El Tratado de Montevideo, que data de 18 de febrero de 1960, es el documento que marca el comienzo de los esfuerzos para la integración económica de América Latina. Mediante tal Tratado fue creada la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). En ella participaron once países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

En 1980 fue reformado el Tratado y surgió la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Con esta asociación se hizo posible la negociación bilateral, mediante los mecanismos denominados Acuerdos de Alcance Parcial y Acuerdos de Complementación Económica. "La experiencia y los avances en materia de integración -señala Herminio Blanco- de los primeros 20 años se incorporaron en una nueva estructura jurídico-institucional, en la que se estableció como objetivo de largo plazo la creación de un mercado común latinoamericano".<sup>43</sup>

La ALADI tiene propósitos más reducidos que su antecesora la ALALC), principalmente porque no se establece una fecha fija para formar una zona de libre comercio ni una integración. Sus órganos principales son: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, órgano supremo que adopta decisiones sobre la conducción del proceso de integración económica; la Conferencia de Evaluación y Convergencia, que promueve el proceso integrador y evalúa los progresos (formada por plenipotenciarios de los países miembros), y el Comité de Representantes, órgano permanente que asegura el funcionamiento de la ALADI.

<sup>44</sup>

La ALADI ofrece a México un espacio para diversificar su acción exterior en materia económica y constituye un contrapeso fundamental para sus negociaciones con otros países.

<sup>43</sup> Blanco, Herminio. Ob. cit., p. 117.

<sup>44</sup> Seara Vázquez, Modesto. "Derecho Internacional Público". México, Editorial Porrúa, S.A., 1994, 15a. edición. p. 187.

En el seno de la ALADI fueron creados tres mecanismos para otorgar preferencias económicas: Preferencia Arancelaria Regional (PAR), Acuerdos de Alcance Regional (AAR) y Acuerdos de Alcance Parcial (AAP). De estos últimos existen varios de naturaleza comercial, de complementación económica, agropecuarios, de promoción al comercio y de otros tipos.

La PAR (una especie de rebaja) es un mecanismo por el cual los once miembros de la ALADI se otorgan una preferencia arancelaria promedio de 20% para la casi totalidad de las fracciones de las tarifas de importación. La PAR ha constituido el primer paso hacia una liberación de toda la tarifa entre los once países participantes. Sin embargo, las disparidades entre los integrantes de la ALADI dificultaron el uso de este instrumento.

Mediante los AAR, los países miembros de la ALADI acordaron aplicar una liberación comercial mayor que la PAR a grupos de productos de todos los miembros, o actuar conjuntamente en otras materias. Los AAR han tenido problemas derivados de las dificultades que existen para alcanzar acuerdos en foros multilaterales. Hasta ahora únicamente se ha logrado concretar tres acuerdos el Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC), las Nóminas de Apertura de Mercados en favor de los países de menor desarrollo relativo (NAM) y el Acuerdo sobre Bienes Culturales.

Por último, en los AAP pueden participar de dos a diez países miembros de ALADI para acordar liberaciones comerciales profundas en sectores y productos específicos, así como para actuar en casi cualquier otra materia que deseen los países participantes. Su flexibilidad ha determinado que este tipo de acuerdo sea el más utilizado en el seno de la ALADI. Sin embargo, este mecanismo ha desembocado en una multiplicidad de acuerdos que han complicando el aprovechamiento de las preferencias negociadas y dificultado la integración.

En opinión de Herminio Blanco, "la ALADI refleja el modelo proteccionista vigente en la región cuando la Asociación fue creada. Propicia la formación de un bloque cerrado, mediante el que se privilegian las relaciones entre los países miembros, reconociendo asimetrías en función del grado de desarrollo relativo, al tiempo que castiga las relaciones con el exterior, sobre todo si se establecen con países desarrollados".<sup>45</sup>

El objetivo esencial de la ALADI es crear un mercado común latinoamericano, de manera gradual y a largo plazo, mediante el establecimiento de un área de preferencias económicas, pero no cuenta con un calendario de metas. Para determinar las preferencias objeto de negociación, como la fuente

<sup>45</sup> Blanco, Herminio. Ob. cit., p. 118.

predominante, únicamente se considera el arancel y no otras barreras de comercio.

En el marco de la ALADI han sido firmados 109 acuerdos, México participa en 38, 6 de ellos son acuerdos regionales, 25 son de alcance parcial y 7 son acuerdos suscritos con otros países latinoamericanos no miembros de la ALADI. Los acuerdos bilaterales suscritos por México en el seno de la ALADI se diferencian en razón del grado de desarrollo económico de su contraparte.

El proceso de integración promovido por la ALADI se vio obstaculizado por la crisis económica que afrontó América Latina durante los años ochenta. Los profundos cambios que experimentó la economía internacional durante el mismo periodo hicieron el proceso más difícil.

Es evidente que la globalización ha puesto en duda el planteamiento básico de organismos como la ALADI, además de que ha hecho indudable la necesidad de ajustar su esquema. "Ha sido difícil llegar a un consenso, lo cual ha pospuesto la decisión de una reforma. Ello explica el desprendimiento de iniciativas subregionales, como las del Grupo Andino y el Mercosur, para crear un mercado común".<sup>46</sup>

Por medio del Acuerdo de Cartagena, suscrito en 1969, se creó el Grupo Andino integrado por Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Venezuela. Fue aprobado por la ALALC mediante una Declaración de Compatibilidad, que equivale a una excepción para negociar preferencias en el Grupo Andino sin tener que hacerlas extensivas a los demás países de la región. Hasta ahora la excepción no ha sido ratificada por la ALADI. El Acuerdo de Cartagena crea un Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino y el Consejo de Presidentes. Además, el Grupo Andino cuenta con su propia Secretaría General, independiente de la ALADI. De acuerdo con el Protocolo de Quito, la formación de un mercado común estaba prevista para el 1 enero de 1996.

Mediante el Tratado de Asunción, suscrito en 1991, se creó el Mercosur, integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Se trata de un proyecto mucho más ambicioso que el del Grupo Andino porque plantea un periodo de transición más corto y busca definir los criterios comunes que le permitan renegociar los acuerdos suscritos en el marco de la ALADI. Esto implica cambios de fondo en la estructura jurídica e institucional del Tratado de Montevideo. Los países integrantes del Mercosur se proponen consolidar una posición negociadora del bloque subregional, como requisito para continuar con la integración hacia otros países latinoamericanos y de fuera de la región.

<sup>46</sup> Blanco, Herminio. Ob. cit., ps. 122-123.

El Mercosur prevé ampliar la esfera de la integración regional, a través del Tratado de Cooperación Amazónica, con todos los países vecinos de Brasil. Como grupo el Mercosur realiza sus negociaciones con países desarrollados. Recientemente fue suscrito un acuerdo marco con Estados Unidos denominado Grupo Cuatro más Uno.<sup>47</sup>

#### **4.2. Grupo de los Tres: Colombia, Venezuela y México.**

Las acciones recientes de México en materia de negociaciones comerciales con Colombia y Venezuela tienen su origen en el llamado Grupo de los Tres (o G-3), constituido en Nueva York el 30 de septiembre de 1990, en el contexto de la declaración conjunta de los Presidentes de Colombia, Venezuela y México.

El Grupo fue constituido con el propósito de promover la cooperación y la integración entre los tres países y con el resto de América Latina y el Caribe. Grupos de alto nivel integrados por representantes de cada país son responsables de la ejecución de acciones concretas en once áreas prioritarias: energía, comercio, telecomunicaciones, transporte marítimo, transporte aéreo, transporte terrestre, finanzas, cultura, turismo, medio ambiente y cooperación con Centroamérica y el Caribe.

En noviembre de 1990 se creó el Grupo de Comercio del G-3, con el fin de considerar la posibilidad de suscribir un Acuerdo amplio de comercio e inversión. El 18 de julio de 1991, con motivo de la Primera Reunión Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara, los Presidentes de los países integrantes del G-3 firmaron un Memorándum de Entendimiento, en el que reiteran y formalizan el compromiso de firmar un Acuerdo Trilateral de Libre Comercio en el marco de la ALADI.

En el Memorándum se definieron los objetivos del Acuerdo: estimular, intensificar y diversificar las relaciones económicas y comerciales de los países miembros; promover la inversión y propiciar una acción coordinada en los foros económicos internacionales. Además se definieron principios de negociación para los temas de liberación comercial, normas de origen, salvaguardas, normas sobre competencia, armonización de incentivos, compras de gobierno, transporte, promoción de inversiones, normas técnicas, solución de controversias y tributos internos. Asimismo, se establecieron disposiciones para garantizar la compatibilidad de las obligaciones asumidas por Colombia y Venezuela dentro del Grupo Andino. Con este marco comenzó la primera ronda de negociaciones.

<sup>47</sup> Blanco, Herminio. Ob. cit., ps. 123-124.

A partir de diciembre de 1992 se inició una segunda etapa de negociaciones. Durante la revisión del avance de los trabajos del Grupo de Comercio del G-3 realizada por los Presidentes el 12 de febrero de 1993, se modificó el último mandato de que el Acuerdo entrara en vigor en enero de 1993 y se instruyó a los jefes de negociación para que intensificaran las negociaciones con el propósito de que el Acuerdo pudiera entrar en vigor el 1 de enero de 1994, como ocurrió. Por ello, a lo largo de 1993 se intensificaron las reuniones de negociación, de tal forma que el Acuerdo quedó firmado en diciembre de 1993, y en seguida fue sometido a las formalidades jurídicas correspondientes para su puesta en vigor.<sup>48</sup>

### **4.3. Centroamérica y el Caribe.**

Con el propósito de reforzar su política hacia América Central, México promovió en el seno de la ALADI, la inclusión de disposiciones para establecer un puente entre los procesos de integración latinoamericana, lo cual se materializó en el artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980. De conformidad con este artículo, México ha suscrito Acuerdos de Alcance Parcial con cada uno de los países centroamericanos. Estos acuerdos tienen por objeto otorgar concesiones arancelarias orientadas a fortalecer e impulsar las corrientes de comercio de Centroamérica hacia México.

El comercio potencial entre México y Centroamérica ha llevado a la búsqueda de fórmulas que permitan intensificar y dar fluidez al comercio regional. Esta búsqueda se manifiesta en el Acta de Tuxtla, firmada en enero de 1991. En ésta se destaca la importancia que tiene para la región el fortalecimiento de la integración de México con Centroamérica, mediante el desarrollo de corrientes bilaterales de comercio e inversión, y se establecen los principios para lograrlo: eliminación gradual de aranceles y barreras no arancelarias; fortalecimiento de la cooperación financiera; identificación de la oferta exportable de Centroamérica y sus ventajas comparativas; promoción de la inversión extranjera; abastecimiento del consumo centroamericano de energéticos; desarrollo del sector primario, y cooperación técnica y científica.

Con el propósito de cumplir con estos principios, el 20 de agosto de 1992 se firmó el Acuerdo Marco Multilateral, a partir del cual se define la normatividad básica para promover la negociación comercial entre los gobiernos de México y los países de Centroamérica.

<sup>48</sup> Blanco, Herminio. Ob. cit., ps. 131-134.

Con base en el Acuerdo Marco los gobiernos de México se han propuesto celebrar acuerdos de complementación económica con los países centroamericanos que garanticen el acceso recíproco, estable y permanente a los mercados, que faciliten el aprovechamiento de la complementariedad económica y las ventajas competitivas de cada país.

El Acta de Tuxtla establece que las negociaciones con Centroamérica pueden desarrollarse en un contexto bilateral o multilateral, como una forma de agilizar el proceso de negociación. Costa Rica y Nicaragua han optado por las negociaciones bilaterales, en tanto que Guatemala, Honduras y El Salvador han manifestado su preferencia por negociar en bloque, respetando la conformación del "Triángulo del Norte".

Los principales avances en el proceso de negociación se han registrado con Costa Rica. Durante el periodo de agosto de 1991 a octubre de 1992 se celebraron ocho reuniones de negociación. En enero de 1993 México propuso establecer doce mesas de negociación. Dichas mesas son equivalentes a los temas de negociación que tiene México con el Grupo de los Tres y con Bolivia. A partir de esa fecha se han realizado varias reuniones.

Con Nicaragua se han llevado a cabo ocho reuniones previas, entre septiembre de 1991 y octubre de 1992, en las que se llegó a una versión preliminar del texto del Acuerdo. En relación con el bloque formado por Guatemala, Honduras y El Salvador, las autoridades mexicanas han convocado a estos países para iniciar formalmente las negociaciones.

México también ha emprendido en los tiempos recientes un mayor acercamiento hacia la región del Caribe, con el propósito de promover el intercambio comercial. El 4 de julio de 1973 fue creada mediante el Tratado de Chaguaramas la Comunidad Económica del Caribe, por el que se establece una comunidad económica y un mercado común de los países que se encuentran en el Caribe.

#### **4.4. Unión Europea.**

Desde su surgimiento, la Comunidad Económica Europea ha sido un bloque económico que constituye un punto de referencia para todos los demás procesos de integración económica que se han dado en el mundo. América Latina y Norteamérica han tomado en cuenta muchos de los precedentes y experiencias europeas para incorporarlos a sus procesos de integración.

La estructura, el funcionamiento y el propósito de la Comunidad Europea como ente internacional lo alejan considerablemente de las organizaciones internacionales conocidas hasta antes de su creación.

La Comunidad Europea constituye un proceso dinámico de integración política y económica "...donde los actores políticos, en varios acuerdos nacionales distintos, son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un centro nuevo, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes."<sup>49</sup>

La Comunidad Europea "... es una "sociedad" de Estados a la cual han sido transferidas una serie de funciones y tareas, al contrario de lo que sucede con la mayoría de las organizaciones internacionales a las que se les han transferido funciones técnicas de carácter limitado en el caso de la Comunidad la transferencia se ha realizado en campos de actividad de carácter esencial para los Estados (comercio, agricultura, transportes, política social. etc.)."<sup>50</sup> Algunos sectores esenciales se mantienen sujetos a la jurisdicción nacional como es el caso de la política exterior, la defensa, la educación y la cultura. Sin embargo, el concepto de competencia subsidiaria ha permitido a los órganos de la Comunidad ampliar su jurisdicción hacia áreas que no les fueron originalmente asignadas.

El concepto de organización supranacional fue primeramente usado en 1952 por el tratado que estableció la Comunidad del Acero y Carbón Europea (ECSC). La Comunidad Europea está integrada por el ECSC, la Comunidad Económica Europea (EEC) y la Comunidad de Energía Atómica Europea (Eurotam). El término de organizaciones supranacionales es usado para identificar a las Comunidades Europeas.

Las organizaciones supranacionales tienen autoridad para hacer aplicables las leyes directamente a los nacionales de los Estados miembros (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, los Países Bajos, Luxemburgo, Portugal, España y el Reino Unido).

Las Comunidades Europeas fueron establecidas para obtener una integración económica de las economías nacionales de los Estados miembros, al suprimir barreras comerciales entre ellos y adoptar una conducta económica común con los Estados no-miembros.

---

<sup>49</sup> Holm, Erik. Ob. cit. p. 28.

<sup>50</sup> Montemayor Cantú, Vicente. Artículo intitulado "Aspectos Jurídicos de la Comunidad Económica Europea". México, Revista Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 23, 1994. p. 297.

Los Estados miembros delegaron a las comunidades poderes para regular amplios sectores de sus economías, incluyendo el movimiento de materiales, servicios, trabajo y transporte. Al final la última meta es la unión política, pero en el mundo de hoy este objetivo es muy difícil de obtener, porque no obstante los procesos de interdependencia y globalización, hay un fuerte movimiento de nacionalismo dentro de los Estados.

El Decreto Unico Europeo, un acuerdo de 1987 entre los Estados miembros de la Comunidad Europea que modificó el Tratado de Roma de 1957, preparó el escenario para una integración económica plena de la Comunidad Europea y funcionó como un paso hacia la desregulación en Europa. Este tratado contiene disposiciones para una mayor cooperación de un modo explícito y fija 1992 como la fecha límite para el establecimiento de un mercado interno; requiere la abolición de todas las fronteras entre los Estados miembros y provee para el movimiento libre de materiales, personas, servicios y capital.

En 1992, mediante el Tratado de Maastricht la Comunidad Europea se convirtió en una Unión, conforme a los siguientes propósitos:

- a) Constituir una unión económica y monetaria, incluso una moneda única el 1 de marzo de 1996 o, a más tardar, en 1999.
- b) Establecer una política exterior y de seguridad común, incluso, en el futuro, una política de defensa común.
- c) Crear una ciudadanía común.
- d) Desarrollar una estrecha cooperación en materia judicial y de los asuntos del interior.

El Tratado fue ratificado por todos los países, con algunos obstáculos imprevistos que evidenciaron la división de opiniones y entró en vigor en enero de 1994. Así, la antigua Comunidad Económica Europea se convirtió en la Unión Europea (UE), que es -como bloque- la principal potencia comercial del mundo. Lo que diferenciaba a este Tratado de sus antecesores fue su finalidad expresa de ser el Pacto de la Unión Europea.

Los órganos principales de la Comunidad Europea son cuatro:

- ◆ El Consejo, de carácter gubernamental, es el órgano legislativo superior, compuesto por los representantes de los gobiernos de los doce Estados miembros.
- ◆ La Comisión es un órgano de tipo ejecutivo que vela por la aplicación de los tratados y de las decisiones comunitarias. Tiene 17 miembros, cada Estado

intercambio de bienes y servicios, incluido el otorgamiento de divisas y la transferencia de dichos pagos.

La Comisión Mixta instituida por el Acuerdo tuvo, entre otras funciones, estudiar y establecer medios para superar los obstáculos a los intercambios comerciales, investigar los medios para favorecer la mayor cooperación comercial y económica, estudiar y recomendar medidas de promoción comercial y facilitar contactos de cooperación entre los empresarios de ambas partes.

Las crecientes relaciones comerciales entre la UE y México, y la modificación del modelo de desarrollo económico seguido por el país dieron lugar a la necesidad de sustituir el Acuerdo Comercial de 1975 por uno más acorde con las nuevas realidades económicas. Así, el 26 de abril de 1991 fue suscrito el Acuerdo Marco de Cooperación México-Comunidad Europea, que tiene como objetivo principal ampliar y diversificar la relación bilateral en las áreas relativas a cooperación económica, comercial, financiera, científico-técnica y cultural.<sup>54</sup>

Para el cumplimiento de esos objetivos, las partes se comprometen a promover acuerdos para evitar la doble tributación, así como fomentar el crecimiento y la diversificación de la base industrial y de servicios mexicanos, especialmente la de la mediana y pequeña empresa, a través de empresas conjuntas, subcontratación, transferencia de tecnología y franquicias, entre otros medios.

También se acordó adoptar medidas para mejorar el clima para la inversión (mediante el apoyo financiero y asistencia técnica a la coinvertión, actividades de promoción, celebración de seminarios y exhibiciones, organización de misiones empresariales para la generación de proyectos) y propiciar la cooperación empresarial para alentar el desarrollo tecnológico (mediante la identificación de actividades, transferencia de tecnología, licenciamiento de propiedad intelectual, desarrollo de coinversiones, financiamiento de capital de riesgo, formación de recursos humanos e intercambio de información).

Con el Acuerdo se pretende, además, asegurar la protección de la propiedad intelectual y fomentar la suscripción de acuerdos y el acceso a bancos de datos; promover la reducción de diferencias en metrología, normalización y certificación, favorecer la interrelación de expertos para facilitar el intercambio de información y fomentar el reconocimiento mutuo de sistemas de calibración, certificación de calidad y equivalencia de normas en áreas reglamentadas, así como el desarrollo de asistencia técnica, y la realización de consultas para asegurar que las normas técnicas no se constituyan en un obstáculo innecesario al comercio.

<sup>54</sup> Rozental, Andrés. Ob. cit., p. 93.

La CE y México se otorgan el tratamiento de nación más favorecida en sus relaciones comerciales y se comprometen a intercambiar información sobre restricciones comerciales, así como a realizar consultas sobre investigaciones y resoluciones relativas a prácticas desleales de comercio para solucionar controversias.

Los dos interlocutores también acordaron favorecer la cooperación empresarial para contribuir al desarrollo, la diversificación del intercambio comercial y el fomento de la cooperación y la promoción comerciales, incluyendo el financiamiento por la UE de algunos estudios de mercado para productos mexicanos de interés.

Finalmente, México y la CE se comprometieron en el Acuerdo a promover la cooperación científica y técnica para favorecer el intercambio de científicos y de información científica, la formación de recursos humanos, la capacidad de investigación, los proyectos de investigación conjunta, la innovación tecnológica y la asociación de centros de investigación. Los alcances del Acuerdo se encuentran claramente señalados para los diversos sectores de la actividad económica.

En el marco de este Acuerdo se llevó a cabo en México la primera reunión de la Comisión Bilateral México-Comunidad Europea en diciembre de 1992. En esta reunión se establecieron mecanismos para discutir y resolver los principales aspectos de las relaciones económicas y comerciales de México con esta región.

En la actualidad México se encuentra en negociaciones con la Unión Europea para suscribir un Acuerdo de Libre Comercio y Concertación Política.

#### **4.5. Cuenca Oriental del Pacífico.**

La Cuenca Oriental del Pacífico (COP) incluye a Japón, Corea, Taiwán, Hong Kong, Singapur, Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, China, Australia y Nueva Zelanda.

Hacia comienzos de la década de los sesenta, la Cuenca emprendió una etapa de crecimiento económico espectacular. Este crecimiento sin precedente se explica por el modelo de desarrollo seguido por los países de la región, mismo que se sustenta principalmente en economías abiertas, en la disponibilidad de mano de obra calificada, el acceso a los mercados de los países desarrollados, el intercambio de inversión y tecnología entre los países de la Cuenca, la estrecha

miembro designa un comisionado y los cuatro asientos restantes son ocupados por Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido. Los Comisionados son oficiales de la Comunidad sirviendo en sus capacidades personales. La Comisión comparte algo del Poder Legislativo con el Consejo, en la modalidad de propuestas.

- ◆ El Parlamento Europeo es un órgano comunitario donde están democráticamente representadas las principales corrientes políticas de la región y tiene funciones de control sobre la Comisión. Consta de 518 representantes, electos en elecciones populares directas en los Estados miembros. El Parlamento Europeo juega un papel menor en el proceso legislativo, da su parecer al Consejo, pero su opinión no es mandatoria. El Parlamento tiene el poder de forzar la destitución de toda la Comisión; aprobar el presupuesto de las Comunidades y someter preguntas acerca de conductas y prácticas.
- ◆ El Tribunal de Justicia garantiza el respeto del derecho en la aplicación e interpretación de los tratados y de disposiciones jurídicas emanadas del Consejo y de la Comisión. Consta de 13 jueces, quienes son designados conjuntamente por los Estados miembros, "...el Tribunal de Justicia, enfrentado a un conflicto ... establece el principio de la primacía del derecho comunitario frente al derecho nacional."<sup>51</sup>
- ◆ A los órganos anteriores se agregan dos auxiliares, el Comité Económico y Social y el Tribunal de Cuentas.

Determinadas disposiciones de los tratados de la Comunidad y algunas medidas legislativas son directamente aplicables como leyes dentro de los Estados miembros, ya que hay una supremacía de la ley de la Comunidad sobre la ley nacional, distinta de la ley de las organizaciones internacionales. El proceso legislativo de las comunidades es también más independiente de la voluntad de los Estados miembros

La legislación de la Comunidad Europea puede estar en la forma de regulaciones o de directivas, casi toda la legislación del mercado interno es a través de directivas. "Una regulación es vinculatoria en su totalidad y es directamente aplicable a través de la Comunidad, sin necesidad de legislación de los Estados miembros que la implementen. Por contraste, una directiva está dirigida hacia los Estados miembros, que están obligados a asegurar que el

---

<sup>51</sup> Montemayor Cantú, Vicente. Ob. cit. p. 308.

resultado plasmado en la directiva sea logrado, pero tiene discrecionalidad en los detalles de la implementación.<sup>52</sup>

Hoy el proceso de integración en Europa con los esquemas de regulaciones y directrices, está más desarrollado que la integración a nivel global "...la Comunidad Europea está estableciendo una estructura de trabajo legal más allá de la nación-estado, al desarrollar acuerdos, procedimientos y acuerdos sobre una base regional y supranacional (si bien todavía con un vigoroso elemento vital de leyes nacionales, vía los así llamados principios de subsidiariedad).<sup>53</sup> Subsidiariedad significa que las leyes supranacionales solamente van a ser aplicables cuando tal legislación sea necesaria.

La Comisión está aplicando una política de mutuo reconocimiento de las reglas de otros países, en vez de armonizar estándares nacionales y regulaciones.

Al interior de la Comunidad se ha diseñado un complicado sistema destinado a promover una cada vez mayor participación de los órganos comunitarios en la regulación jurídica y administrativa de los países miembros.

Una lección muy importante derivada de la experiencia europea es que aun los países económicamente débiles pueden ser integrados, así las economías más pequeñas de Europa se beneficiarán de una mayor integración. El proceso de la Comunidad Europea incluye una integración micro y macro y es dependiente en grado sumo de la integración de las políticas económicas de los gobiernos y del desarrollo pleno de las economías de escala en Europa.

El proceso europeo tiene una oportunidad de mayor integración, ya que existe un ímpetu político y plenamente económico de regionalización, que es considerada como un sub-proceso de la globalización.

En 1975 México y la ahora denominada UE establecieron un marco legal para sus relaciones comerciales, al firmar un Acuerdo de Cooperación Comercial, que tuvo un alcance limitado. Las partes acordaron concederse el trato de nación más favorecida en lo referente a derechos aduaneros y gravámenes a los intercambios comerciales; reglamentaciones acerca del aforo, del tránsito, del almacenaje y del transbordo de productos importados o exportados; los regímenes cuantitativos, y las reglamentaciones acerca de los pagos relativos al

<sup>52</sup> Key, Sidney J. "Mutual Recognition: Integration of the Financial Sector in the European Community". Estados Unidos de América, Boletín de la Reserva Federal número 591, septiembre de 1989, p. 594.

<sup>53</sup> O'Brien, Richard. Ob. cit., p. 71.

vinculación entre el interés público y el privado, y el apoyo a las actividades exportadoras.

La COP es uno de los centros de innovación tecnológica y actividad económica más importantes del mundo, de ahí que México haya tenido especial interés en relacionarse económicamente con esa región.

El comercio de México con los países de la Cuenca es relativamente reducido, si se considera la intensa actividad de la región. Este conglomerado de naciones representan el tercer mercado para los productos mexicanos, después de los Estados Unidos de Norteamérica y la Comunidad Europea. La inversión procedente de la región en México es casi en su totalidad de origen japonés.

México ha estrechado relaciones con diversos países de la zona para aumentar los flujos de comercio e inversión. En 1989 se suscribió el Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Técnica con la República de Corea, cuyo objetivo primordial es fomentar y facilitar la cooperación en áreas de comercio e inversión. El Acuerdo establece la Comisión Mixta México-Corea. Con Nueva Zelanda, Australia, Tailandia, Malasia, Indonesia y Japón también se han explorado y desarrollado nuevas fórmulas de cooperación y complementación económica.

En 1991 México ingresó al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés), es una organización no gubernamental, de carácter tripartita (público, privado y académico), enfocada a la promoción de la cooperación económica en la Cuenca. Fue fundada en 1980. Lo integran seis naciones del Sureste asiático, Australia, Nueva Zelanda, las Islas del Pacífico Sur, Rusia, China, Japón y Corea, así como Hong kong y Taiwan, Canadá, Estados Unidos, México, Perú y Chile.<sup>55</sup> México ha participado en todos los subcomités que forman parte del PECC, en especial en el de políticas comerciales.

Otro de los foros regionales que han adquirido relevancia para México es el mecanismo de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC, por sus siglas en inglés). El foro reúne a funcionarios gubernamentales para estrechar las relaciones económicas entre los países de la Cuenca del Pacífico. Dicho foro ha alcanzado resultados concretos en el fortalecimiento de los intercambios económicos en la zona. México solicitó su ingreso al mecanismo de cooperación y fue aceptado en Seattle el 18 de noviembre de 1993. Los principios de la APEC son liberalización, inversión, acciones congruentes con la Organización Mundial

<sup>55</sup> Rozental, Andrés. Ob. cit., p. 95.

del Comercio, no discriminación entre miembros y seguimiento a la cooperación económica y técnica.

Finalmente, en el ámbito empresarial se ha creado el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC, por sus siglas en inglés), que reúne a empresarios para analizar las oportunidades de comercio e inversión, del cual México es miembro desde 1989. "Uno de los principales propósitos del Consejo está encaminado a promover los recursos naturales de la región asiática... así como a establecer empresas conjuntas en los países en desarrollo de la región".<sup>56</sup>

La presencia de México en esos foros permite un contacto directo y un mejor conocimiento de los cambios económicos en la zona, principalmente en materia de inversión, tecnología y comercio, lo que abre oportunidades para el país en la ampliación de su base tecnológica y productiva, en la exportación a los mercados de Oriente y en la atracción de nuevas inversiones.<sup>57</sup>

#### **4.6. Tratados bilaterales.**

Entre los acuerdos de índole bilateral que México ha celebrado como parte de su proceso de apertura económica hacia el exterior destacan el de complementación con la República de Chile y el establecido con Bolivia.

##### **4.6.1. Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile.**

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas en marzo de 1990 y la coincidencia en la política de apertura comercial, hicieron posible que en abril de 1990 se iniciaran negociaciones orientadas a concertar un Acuerdo Amplio de Comercio e Inversión entre México y Chile, con el objetivo de contar con reglas seguras, transparentes y de fácil utilización por parte de los agentes económicos de ambos países, para ampliar el comercio de bienes y servicios, así como para promover flujos de inversión.

Las negociaciones en cuestión tomaron en cuenta la propuesta de 10 puntos que México presentó en la ALADI para reactivar esa Asociación, así como el avance en las negociaciones para lograr un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá.

<sup>56</sup> Millán, Julio A. "La Cuenca del Pacífico". México, Nueva Cultura Económica, 1992. 1a. edición. p. 51.

<sup>57</sup> Blanco, Herminio. Ob. cit., ps. 151-155.

El 22 de septiembre de 1991 fue suscrito un Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile, que entró en vigor a partir del 1. de enero de 1992, en sustitución de todos los demás instrumentos existentes entre ambos países en el marco de la ALADI.

El programa de liberalización del Acuerdo entre México y Chile tiene las siguientes características:

- a) Se aplica a todo el universo arancelario, con excepción de un limitado número de productos.
- b) Se consolida un arancel máximo común.
- c) Para un limitado número de productos, se aplica una desgravación más lenta.
- d) A partir del 1 de enero de 1992, ambos países eliminaron las restricciones no arancelarias, con excepciones.
- e) Los productos con desgravación lenta o especial, así como los que quedan fuera del Acuerdo, son los mismos para los dos países.

Para que los productos puedan beneficiarse del programa de liberación del Acuerdo deberán cumplir con el régimen de origen que establece 50% de contenido nacional.

Con el fin de evitar la utilización de recursos proteccionistas y atender los problemas que pudieran surgir como resultado del programa de liberación, el Acuerdo prevé la aplicación de cláusulas de salvaguarda transparentes, temporales y no discriminatorias, que permiten la adopción de medidas estrictamente necesarias para solucionar la situación que se presente, conforme a lo establecido por el GATT.

En el marco del Acuerdo, los países convinieron en combatir toda práctica desleal de comercio, como el dumping y el otorgamiento de subvenciones a la exportación y otros subsidios internos de efectos equivalentes. Para atender las situaciones de esta naturaleza que pudieran presentarse en el comercio recíproco, los países podrán aplicar su legislación sobre estas materias. Se prevé el intercambio de información, con el fin de agilizar la expedición de las resoluciones definitivas.

Para la solución ágil de las diferencias que se deriven de la interpretación, aplicación o incumplimiento del Acuerdo, se cuenta con un mecanismo neutral que incluye la realización de consultas entre las partes, la mediación de la Comisión Administradora del Acuerdo y, en última instancia, el arbitraje por medio de paneles.

Con el propósito de lograr el mejor funcionamiento del Acuerdo se creó una Comisión Administradora, la cual ha realizado tres reuniones en las que se ha aprobado el formato de los certificados de origen, el reglamento de arbitraje y el procedimiento para la aplicación de cláusulas de salvaguarda. Asimismo, se han creado grupos de trabajo para atender los asuntos relacionados con normas técnicas, compras de gobierno, inversión, otros servicios y propiedad intelectual e industrial.<sup>58</sup>

#### **4.6.2. Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia.**

En abril de 1983, México y Bolivia suscribieron el Acuerdo de Alcance Parcial número 31, en el marco de la ALADI. Asimismo, el 27 de abril de 1984, ambos países, entre otros, suscribieron una Preferencia Arancelaria Regional. Otras preferencias fueron negociadas a través del Programa de Recuperación y Expansión del Comercio.

Los Presidentes de México y Bolivia establecieron las bases para la suscripción de un acuerdo de complementación económica, en el marco de la Reunión del Grupo Andino celebrada en diciembre de 1991, en Cartagena de Indias, Colombia, e instruyeron a sus Secretarios de Comercio para que emprendieran negociaciones con el propósito de establecer una zona de libre comercio. Para México, la suscripción de un acuerdo comercial con Bolivia representaba una plataforma importante para avanzar hacia la integración con el Grupo Andino.

En una primera etapa de negociaciones comerciales se intercambiaron información, se analizaron y definieron temas para incluirlos en el posible Acuerdo y se presentaron proyectos de texto. En agosto de 1992 la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la decisión 322, que concede a Bolivia una dispensa para negociar bilateralmente acuerdos comerciales con México. Dicha decisión fue antecedida por el Acta de Barahona, de 1991.<sup>59</sup> A partir de marzo de 1993 se inició una segunda ronda de negociaciones que concluyó con la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia el 10 de septiembre de 1994, para entrar en vigor el 1 de enero de 1995.<sup>60</sup>

El tratado representa oportunidades para aumentar y diversificar la producción, generar economías de escala, alianzas comerciales y de inversión,

<sup>58</sup> Blanco, Herminio. Ob. cit., ps. 128-131.

<sup>59</sup> Ibidem, ps. 134-135.

<sup>60</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

mayor competitividad, crecimiento y empleos. Se establecen disposiciones sobre: trato nacional y acceso al mercado, desgravación de bienes industriales y de bienes agropecuarios y agroindustriales, medidas fitozoosanitarias, reglas de origen, procedimientos aduanales, principios generales sobre el comercio de servicios, telecomunicaciones, entrada temporal de personas de negociaciones, servicios financieros, inversión, normas técnicas, salvaguardas, prácticas desleales de comercio internacional y solución de controversias.<sup>61</sup>

La gran ventaja de los acuerdos bilaterales es que pueden ser formulados e implementados muy rápidamente, no como los acuerdos multilaterales que involucran la impracticabilidad de obtener acuerdos entre varias partes con preocupaciones políticas de autonomía.

## **5. Organizaciones internacionales.**

La finalidad de una organización internacional puede tener dos aspectos: "a) negativo: prevención de los conflictos que pueden surgir entre los grupos; b) positivo: desarrollo de los contactos entre los grupos y de su mutua cooperación para aumentar el bienestar."<sup>62</sup>

Las organizaciones internacionales requieren un cierto grado de institucionalización. A finales del siglo XIX se intensifican los intentos por desarrollar tales organizaciones, sin embargo es hasta comienzos del presente siglo donde surge el primer ejemplo de organización internacional global con la Sociedad de las Naciones, cuyo documento fundamental fue adoptado por la Conferencia de Paz el 28 de abril de 1919. Los primeros intentos se enfocaban a organizaciones de tipo funcional destinadas a coordinar la acción de los Estados en materias especializadas.

El pacto que creaba la Sociedad de Naciones era corto y muy general dejando mucho a la interpretación, lo que constituyó una de sus debilidades. Su estructura se parecía a la de una confederación. "La similitud entre las Naciones Unidas y la extinta Sociedad de Naciones es inevitable, pues los propósitos de ambas son los mismos, y a la vez son los de toda organización internacional general: promover la cooperación internacional y lograr la paz y la seguridad internacionales."<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Revista Epoca. 19 de septiembre de 1994. No. 172. ps. 46 y 47.

<sup>62</sup> Seara Vázquez, Modesto. Ob. cit. p. 133.

<sup>63</sup> Sepúlveda, César. Ob. cit. p. 294.

La noción principal que invade actualmente a los grandes foros surgidos después de la Segunda Guerra Mundial, en particular los organismos afiliados al sistema de Naciones Unidas "...es el intento de los países más desarrollados de reformar los regímenes internacionales en las áreas de mantenimiento de la paz y seguridad, relaciones comerciales y los correspondientes a nuevos temas globales: protección al ambiente, promoción de los derechos humanos y democracia, y el control de las drogas".<sup>64</sup>

El desarrollo de las organizaciones internacionales regionales es resultado del reconocimiento de los gobiernos de las dimensiones internacionales de los problemas políticos, económicos y sociales y de la consiguiente necesidad de cooperación para resolverlos.<sup>65</sup>

Cabe señalar que entre los acuerdos económico internacionales destacan los relativos a cuestiones financieras, principalmente los que se han celebrado con organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para reestructurar la deuda externa o para lograr el desarrollo de algún sector en particular.

Fundamentalmente tales acuerdos condicionan su desenvolvimiento a programas de liberalización y a la política macroeconómica. y no cuentan con esquemas de salvaguarda o cláusulas de escape para circunstancias extraordinarias.

Una particularidad en los actuales acuerdos con los organismos financieros internacionales, es que se han establecido nuevas normas para condicionar los recursos financieros ligados a reestructuración de deuda o a la obtención de dinero fresco, a mecanismos de financiamiento paralelo con la banca comercial, al retorno de capitales del exterior, a la globalización de los servicios financieros y a aspectos de apertura comercial e inversión.

La globalización económica requiere de México una participación más activa en todos los asuntos relacionados con la economía mundial. "El país no hubiera podido incorporarse plenamente a las nuevas tendencias mundiales de no haber normalizado antes sus relaciones con la comunidad financiera internacional mediante la reestructuración de la deuda externa sobre bases permanentes."<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Rozentel, Andrés. Ob. cit. p. 97.

<sup>65</sup> Burgenthal, Thomas. Maier, Harold G. "Public International Law". Minnesota, Estados Unidos de América, West, 1990. p. 37.

<sup>66</sup> Gurría, José Angel. "Política Financiera Internacional 1970-1992". Vid. "La política internacional de México en el decenio de los ochenta". Ob. cit. p. 339.

Finalmente no hay que olvidar que una tendencia contrastante en la economía global es el actual movimiento hacia los bloques regionales y la distanciamiento de las organizaciones multilaterales. La crisis del multilateralismo ejemplificado por las dificultades experimentadas en el seno de varias organizaciones internacionales es una manifestación de la falta de liderazgo en la economía internacional.

## **5.1. Organización de las Naciones Unidas.**

La Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos son instituciones que tradicionalmente constituían el foro idóneo para promover el derecho y la cooperación internacionales. "México pugnó en esos foros porque se cumplieran las reglas de un comercio internacional libre y justo, así como las relativas a una negociación equilibrada en materia de deuda externa de las naciones en desarrollo."<sup>67</sup>

### **5.1.1. La Carta de las Naciones Unidas.**

Durante la Segunda Guerra Mundial se realiza el proceso que dio nacimiento a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Existen varios documentos que anuncian la intención de establecer una organización internacional fundamentalmente dedicada a cuestiones de paz y seguridad.

En la "Carta del Atlántico", fechada el 14 de agosto de 1941, y en la "Declaración de las Naciones Unidas" del 1 de enero de 1942, se preveía establecer un sistema amplio de seguridad. En la "Declaración de Moscú" de 30 de octubre de 1943, Gran Bretaña, la Unión Soviética, Estados Unidos y China (que se unió después) llegaron a la conclusión de que era necesaria una organización internacional encargada de mantener la paz y seguridad internacionales.

En 1944 en la Conferencia cuatripartita de Dumbarton Oaks se delineó un proyecto con los principios, fines y órganos de la futura organización. En la "Conferencia de Yalta" en Crimea, celebrada del 3 al 11 de febrero de 1945, se determinó el procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad. En este momento comenzó la revisión de las proposiciones de Dumbarton Oaks por cada país que deseaba participar. México se reunió con otros 20 países latinoamericanos y adoptó una resolución que contenía sugerencias.

<sup>67</sup> "Crónica del gobierno de Salinas de Gortari". Síntesis e Índice temático. Ob. cit. p. 359.

El 20 de abril de 1945, los representantes de 50 países reunidos en San Francisco, redactaron los 111 artículos de la Carta de las Naciones Unidas, tomando en cuenta todos los documentos y sugerencias y confiando responsabilidades para mantener la paz y seguridad internacionales a las grandes potencias. La Carta se adoptó por unanimidad el 25 de junio de ese mismo año y entró en vigor el 24 de octubre, al haber sido ratificada por la Unión Soviética, Estados Unidos, Gran Bretaña, China y Francia y la mayoría de los países participantes.

La Organización no tiene una vida independiente de los Estados miembros, ya que son los gobiernos los que toman las decisiones y la ONU es un foro para dirimir diferencias o expresar puntos de vista. Surgió "...al final de feroces conflictos bélicos, y entre los miembros originales no figuraban ... las naciones derrotadas. La ONU también excluyó Estados que permanecieron neutrales."<sup>68</sup>

"La ONU no es un Estado mundial... ni un Estado federal mundial, sino una confederación de vocación universal, formada principalmente por Estados soberanos y que, en consecuencia, no ejerce un poder directo sobre los súbditos de sus miembros. Tan solo puede ejercer un poder de mando directo sobre sus reclamarios..."<sup>69</sup> Es un sujeto que puede suscribir tratados y hacer reclamaciones internacionales.

La Carta de las Naciones Unidas consta de 19 capítulos referidos a: propósitos y principios; miembros, órganos, la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el arreglo pacífico de controversias, la acción en el caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión; acuerdos regionales; la cooperación internacional económica y social (referido a crear condiciones de estabilidad y bienestar, niveles de vida elevados, trabajo, progreso, solución de problemas internacionales de carácter económico, cooperación internacional y respecto a los derechos humanos y libertades); el Consejo Económico y Social; la declaración relativa a territorios no autónomos, el régimen internacional de administración fiduciaria; el Consejo de Administración Fiduciaria; la Corte Internacional de Justicia, la Secretaría; disposiciones varias; acuerdos transitorios sobre seguridad; reformas y ratificación y firma.

El artículo segundo de la Carta señala los principios básicos de la misma. Partiendo del principio de la igualdad soberana de todos sus miembros, se señala

<sup>68</sup> Morien James, Alan. "La deuda de la ONU con la Sociedad de las Naciones". Vid. "Las Naciones Unidas a los cincuenta años". México, Fondo de Cultura Económica, 1995. 1a. edición. P. 44.

<sup>69</sup> Verdross, Alfred. "Derecho Internacional Público". Madrid, España, Trad. Antonio Truyol Serra. Editorial Aguilar, 1976, 6a. edición. p. 513.

que los miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición:

- ◆ cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta;
- ◆ arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales ni la justicia;
- ◆ en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas;
- ◆ prestarán a la Organización toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con la Carta;
- ◆ la Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con los principios, y
- ◆ ninguna disposición de la Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.

Los principios de la ONU fueron desarrollados en la "Declaración sobre Principios de Derecho Internacional referente a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas", conocida como la resolución 2625 del 24 de octubre de 1970. Hay principios anteriores a la Carta como: el de la igualdad soberana de los Estados, el de la buena fe, el del arreglo pacífico de las controversias y el de la prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza. La Carta menciona los de asistencia a las Naciones Unidas, principio de la autoridad de la ONU sobre los Estados no miembros y el de la excepción de la jurisdicción interna de los Estados. La Resolución añade los de: no intervención, cooperación entre los Estados y el de igualdad de derechos y la libre autodeterminación de los pueblos.

La Carta de la ONU contiene una cláusula de supremacía que establece que en caso de conflicto entre las obligaciones de los miembros de las Naciones Unidas de conformidad con la misma y otras obligaciones derivadas de otros acuerdos internacionales, prevalecerán las de la Carta.

Modesto Seara Vázquez considera que una interpretación literal de la Carta de la ONU permitiría concluir que se trata de un foro que ofrece a los países la posibilidad de hacer oír su voz; una arena de confrontación e instancia para dilucidar diplomáticamente las rivalidades; un punto de encuentro entre Estados débiles para unir fuerzas; un medio a través del cual se realizan estudios y se difunde el conocimiento de la problemática mundial; un instrumento político,

legitimador de acciones unilaterales o concertadas; un medio de expresión de la sociedad civil internacional y un actor capaz de actuar con independencia de sus miembros.<sup>70</sup>

Sin embargo lo anterior no corresponde a la realidad, en la aplicación de la Carta han surgido muchas dificultades (porque algunas disposiciones correspondieron a intereses particulares de los fundadores) e inclusive existen partes que no se han respetado, un ejemplo de ello es la falta de competencia de la ONU para intervenir en asuntos de competencia interna de los países miembros.

Lo que resulta muy obvio es que la situación prevaleciente en la época de su creación es muy diferente a la actual y los cambios se presentan como urgentes, ya que medio siglo de vida pesa mucho en una institución.

Modesto Seara Vázquez propone como reformas para modernizar a la ONU las siguientes:<sup>71</sup>

- ◆ En los propósitos: dar prioridad al fomento de la cooperación internacional; atender la administración del medio físico; cambiar la definición de la Organización de centro de armonización de esfuerzos a mecanismo de toma de decisiones y democratización de la institución, eliminando o restringiendo los privilegios de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.
- ◆ En los principios: eliminar la referencia a la igualdad soberana y sustituirla por un principio de solidaridad; decir que la Organización determinará en cada caso los asuntos que son de la competencia de los países miembros y añadir como principio la conservación del medio físico.
- ◆ En cuanto a los miembros: otorgar a la Asamblea General la competencia exclusiva en la admisión de nuevos miembros; no aceptar la salida voluntaria de la Organización; excluir la expulsión como sanción e incluir normas que diferencien en cuanto a derechos y obligaciones para los microestados;
- ◆ En relación al sistema financiero: cargo de intereses moratorios a los países que no cumplan sus obligaciones de pago de cuotas e introducción de un sistema fiscal internacional.

---

<sup>70</sup> Seara Vázquez, Modesto. Introducción. Vid. "Las Naciones Unidas a los cincuenta años". Ob. cit. p. 12.

<sup>71</sup> Ibidem. ps. 34 a 28 y 38.

La exigencia internacional es que la organización de la ONU responda a las nuevas necesidades mundiales, en virtud de que no se puede continuar concentrando el poder en unos cuantos países "...la diplomacia mexicana se sumó al consenso de la comunidad internacional en torno a la necesidad de reformar las estructuras de la Organización de las Naciones Unidas, a las que se consideraba obsoletas para atender las necesidades del mundo a finales de siglo." <sup>72</sup>

En los tiempos recientes ha podido observarse que la Carta de la ONU presenta fallas y es necesaria tanto su actualización como el replanteamiento de algunos de sus puntos esenciales, particularmente en lo que se refiere a su estructura. México ha pugnado por esa revisión y por los correspondientes replanteamientos, y es obligación de los Presidentes mexicanos en turno garantizar que la diplomacia preventiva tradicional del país siga estando presente en ese y otros foros internacionales.

Las propuestas de México para reformar las Naciones Unidas "...hablan de una diplomacia activa y anticipatoria, dispuesta a incursionar en terrenos que permitan a México abrir espacios de influencia creciente sobre el devenir internacional." <sup>73</sup>

### **5.1.2. Composición de la Organización de las Naciones Unidas.**

La ONU está compuesta por:

- a) Una Asamblea General, órgano colegiado primario en el que participan todos los miembros de las Naciones Unidas con un voto para cada uno. Las sesiones ordinarias son una vez al año y las extraordinarias cuando lo solicita el Consejo de Seguridad o la mayoría de sus miembros. Su funcionamiento es en sesiones plenarias o por comisiones (política y de seguridad; económica; social; administración fiduciaria; administrativa, y jurídica).

La Asamblea conoce de la admisión de nuevos miembros, de la nominación del secretario general, de la designación de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad y examina y aprueba el presupuesto de la Organización y determina la proporción en que se deben sufragar los gastos. Para tomar decisiones de cuestiones importantes el voto es de una mayoría de dos tercios y en las demás es simple mayoría.

<sup>72</sup> "Crónica del gobierno de Salinas de Gortari". Síntesis e Índice temático. Ob. cit. p. 359.

<sup>73</sup> Solana, Fernando. "Balances y Perspectivas del decenio 1981-1990". Vid. "La política internacional de México en el decenio de los ochenta". Ob. cit. p. 569.

Como propuestas para modificar la Asamblea General encontramos: suprimir el Consejo de Administración Fiduciaria; crear el Consejo del Medio Ambiente; introducir el sistema de voto ponderado; establecer una diferencia entre recomendaciones y resoluciones; transferir facultades del Consejo de Seguridad a la Asamblea General y controlar en forma más estrecha a los organismos especializados.<sup>74</sup>

- b) El Consejo de Seguridad juega un papel muy importante para asegurar a las grandes potencias un derecho de control sobre la Organización y sobre la paz y seguridad internacionales. Se compone de 15 miembros de dos categorías; los de derecho (que son 5: Estados Unidos, Gran Bretaña, Unión Soviética, China y Francia y que tienen una especie de "derecho de veto") y los electos (que son 10 y se eligen para un período de 2 años sin reelección inmediata, tomando en cuenta un criterio de distribución geográfica). Las decisiones que no sean sobre cuestiones de procedimiento, deben ser adoptadas por el voto favorable de 9 miembros, en los que se incluyen de manera forzosa los votos de los miembros permanentes.

Con respecto al Consejo de Seguridad se ha considerado conveniente por varios autores mantener el actual número de miembros del Consejo (5 serían permanentes, los países con mayor número de votos en la Asamblea y otros 5 semipermanentes); revisar cada diez años la atribución de votos; ampliar el concepto de cuestiones que afectan la seguridad nacional y requieren acción urgente del Consejo y suprimir el veto individual.<sup>75</sup>

"La eliminación del veto reduciría la capacidad de las grandes potencias para obstruir la labor de la organización mundial y haría más probable que la mayoría del Consejo de Seguridad pudiera tomar decisiones más oportunas y efectivas respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz y coercitivas".<sup>76</sup>

La existencia del Consejo supone un grado de cooperación internacional que pueda identificar las amenazas potenciales y capaz de tomar acciones colectivas.

- c) El Consejo de Administración Fiduciaria, integrado por miembros de las Naciones Unidas que administran territorios fideicomitidos (hoy solo existe el

<sup>74</sup> Solana, Fernando. Ob. cit. p. 28 y 29.

<sup>75</sup> *Ibidem*. p. 32.

<sup>76</sup> Vaurynen, Raimo. "La reforma de la Organización Mundial: Estructura y Eficacia del Consejo de Seguridad de la ONU". Vid. "Las Naciones Unidas a los cincuenta años". Ob. cit. p. 79.

de las Islas del pacífico) y los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

- d) El Consejo Económico y Social, integrado por miembros de las Naciones Unidas elegidos por la Asamblea General (54). Sus actividades son amplias y para ello cuenta con comisiones económicas regionales, pero no puede tomar decisiones que obliguen a los países miembros. Su función es promover las actividades económicas y sociales de la organización. Las decisiones se toman por simple mayoría de los miembros presentes. El Consejo formula estudios, prepara proyectos de convención, convoca conferencias especializadas, hace recomendaciones a los otros órganos de la ONU, coordina y controla los organismos especializados (como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para Reconstrucción y Fomento) y las organizaciones no gubernamentales, desempeña servicios especiales y suministra asistencia técnica.

El Consejo funciona con muchos organismos subsidiarios (comités y comisiones especializadas). Entre las Comisiones Regionales destaca la Comisión Económica para la América Latina (la CEPAL) .

Se ha considerado conveniente que en una modificación del funcionamiento de la ONU se otorgará al Consejo funciones de gabinete técnico.

- e) El Secretario General es el más alto funcionario administrativo de la ONU. Es designado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. Además de llevar a cabo las funciones que le encomiende alguno de los otros órganos, puede plantear al Consejo de Seguridad asuntos que en su opinión puedan poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Para modernizar esta figura se ha propuesto que su elección sea función exclusiva de la Asamblea General y que el mismo Secretario General pueda convocar en casos de urgencia al Consejo de Seguridad.<sup>77</sup>

- f) La Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya, es el órgano judicial principal de las Naciones Unidas. Está integrado por quince jueces independientes de los Estados, elegidos conjuntamente por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad entre personas de alta consideración moral, que reúnan condiciones para el ejercicio judicial o sean jurisconsultos en derecho internacional, por un período de nueve años, con posible reelección. La Corte está abierta para todos los miembros de la ONU y bajo ciertas

<sup>77</sup> Seara Vázquez, Modesto. Introducción. Ob. cit. p. 34.

condiciones determinadas en cada caso por la Asamblea General, a recomendación del Consejo de Seguridad, a un Estado no miembro.

En relación a la Corte Internacional de Justicia se ha propuesto la elección de jueces sólo por la Asamblea General; la introducción del principio de recurso unilateral del juez; la creación de cortes regionales, la integración de un Tribunal Internacional Penal, así como la cancelación de la práctica de incluir siempre a jueces nacionales de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.<sup>78</sup>

A mediados de los noventa la ONU y los principales miembros han abandonado el uso limitado de las medidas coercitivas para apoyar decisiones colectivas. El fin de la Guerra Fría fue la oportunidad para dar mayor eficacia a la actividad del Consejo de Seguridad, ya que la rivalidad de los Estados Unidos con la Unión Soviética paralizó muchas de sus acciones. "Tal vez la crítica mayor es que los órganos de las Naciones Unidas están revestidos de politiquería, y de la noción de que el ámbito interno del Estado es intocable...."<sup>79</sup>

### **5.1.3. Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.**

El Presidente Luis Echeverría lanzó a consideración de la comunidad internacional la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, durante la Tercera Reunión de la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD) en Santiago de Chile el 19 de abril de 1972. La UNCTAD es un organismo que surgió en la Conferencia de 1964 como una demanda del Tercer Mundo para un orden económico equitativo, a través de Naciones Unidas.

El 12 de diciembre de 1974 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que alude a la necesidad de que la cooperación internacional para el desarrollo se consolide y que el crecimiento económico de países en desarrollo se acelere. Ese mismo año ya se había emitido la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional basado en la equidad, igualdad soberana, interdependencia, interés común y cooperación de todos los Estados.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Seara Vázquez, Modesto. Introducción. Ob. cit. p. 35.

<sup>79</sup> Sepúlveda, César. Ob. cit. p. 337.

<sup>80</sup> Brito Moncada, Javier Ramón. "Derecho Internacional Económico; perspectiva histórica, económica, política y jurídica." México, Editorial Trillas, S. A., 1982. p. 86 y 87.

El resultado de la votación fue de 120 votos a favor, 6 en contra (Estados Unidos, Gran Bretaña, República Federal de Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca) y 10 abstenciones (Austria, Canadá, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega y España). La Carta debe estar vinculada con otros instrumentos jurídicos para crear un nuevo orden económico internacional. El documento contiene disposiciones muy diferentes, relacionadas con principios de derecho internacional, diversos destinatarios y grado de imperatividad.<sup>81</sup> La mayoría de los países en desarrollo votaron a favor, en cambio algunos de los desarrollados votaron en contra y no consideraron jurídicamente obligatoria la Carta.

La Carta Económica "... constituye un apto repositorio de principios y de reglas de las cuales echar mano para incluirlos en tratados bilaterales, más específicos y concretos, o como ya está ocurriendo, en otras resoluciones de los organismos internacionales, universales, regionales y especializados."<sup>82</sup>

La Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados consta de 34 artículos y cuatro capítulos relativos a los principios fundamentales de las relaciones económicas internacionales; los derechos y deberes económicos de los Estados; las responsabilidades comunes para con la comunidad internacional y disposiciones finales.

La Carta señala como principios fundamentales de las relaciones económicas internacionales: soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados; igualdad soberana de todos los Estados; no agresión; no intervención; beneficio mutuo y equitativo; coexistencia pacífica; igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; arreglo pacífico de controversias; reparación de las injusticias existentes por imperio de la fuerza que prevén a una Nación de los medios naturales necesarios para su desarrollo normal; cumplimiento de la buena fe de las obligaciones internacionales; respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; abstención de todo intento de buscar hegemonía y esferas de influencia; fomento de la justicia internacional; cooperación internacional para el desarrollo y libre acceso al mar y desde el mar para los países sin litoral dentro del marco de los principios anteriores.

Específicamente como deberes y derechos económicos de los Estados la Carta establece:

---

<sup>81</sup> Castañeda, Jorge. "La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados desde el punto de vista del derecho internacional". Vid. Waldheim, Kurt., et. al. "Justicia Económica Internacional". México, Fondo de Cultura Económica, 1976. p. 88.

<sup>82</sup> Sepúlveda, César. Ob. cit. p. 460.

- ◆ Todo Estado tiene el derecho soberano e inalienable de elegir su sistema económico, así como su sistema político, social y cultural, de acuerdo con la voluntad de su pueblo, sin injerencia, coacción ni amenaza externas de ninguna clase (artículo 1).
- ◆ Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas (artículo 2).
- ◆ Todo Estado tiene derecho de practicar el comercio internacional y otras formas de cooperación económica independiente de cualquier diferencia de sistemas políticos, económicos y sociales (se puede elegir libremente las formas de organización de las relaciones económicas exteriores y celebrar acuerdos bilaterales y multilaterales compatibles con estos principios) (artículo 4).
- ◆ Todos los Estados tienen derecho de asociarse en organizaciones de productores de materias primas (artículo 5) y el deber de contribuir al desarrollo del comercio internacional de mercancías, en especial a través de arreglos y mediante la conclusión de acuerdos multilaterales (artículo 6).
- ◆ Todo Estado tiene la responsabilidad primordial de promover el desarrollo económico, social y cultural de su pueblo (artículo 7) y el deber de cooperar para facilitar relaciones económicas internacionales más racionales y equitativas y para fomentar cambios estructurales en el contexto de una economía mundial equilibrada (artículo 8).
- ◆ Todos los Estados tienen la responsabilidad de cooperar en las esferas económica, social, cultural, científica y tecnológica para promover el progreso económico y social en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo (artículo 9).
- ◆ Todos los Estados son jurídicamente iguales y tienen derecho de participar plena y efectivamente en el proceso internacional de adopción de decisiones para la solución de los problemas económicos, financieros y monetarios mundiales, por medio de las organizaciones internacionales apropiadas (artículo 10).
- ◆ Todos los Estados deben cooperar para robustecer y mejorar continuamente la eficacia de las organizaciones internacionales en la aplicación de medidas que estimulen el progreso económico general de todos los países, en particular los en desarrollo, y debe cooperar para adaptarlas (artículo 11).
- ◆ Los Estados tienen el derecho de participar, con el asentimiento de las partes involucradas, en la cooperación subregional, regional e interregional en su empeño de lograr su desarrollo económico y social (artículo 12).
- ◆ Todo Estado tiene el derecho de aprovechar los avances y el desarrollo de la ciencia y la tecnología para acelerar su desarrollo económico y social y debe existir cooperación internacional (artículo 13).

- ◆ **Todo Estado tiene el deber de cooperar para promover una expansión y liberalización sostenidas y crecientes del comercio mundial y un mejoramiento del bienestar y el nivel de vida de todos los pueblos (eliminación de obstáculos que se oponen al comercio) (artículo 14).**
- ◆ **Todos los Estados tiene el deber de promover el logro de un desarme general y completo y utilizar los recursos liberados para el desarrollo económico y social de los países (artículo 15).**
- ◆ **Es derecho y deber de todos los Estados, individual y colectivamente, eliminar el colonialismo, el apartheid, la discriminación racial, el neocolonialismo y todas las formas de agresión, ocupación y dominación extranjeras, así como las consecuencias económicas y sociales de éstas como condición previa para el desarrollo (artículo 16).**
- ◆ **La cooperación internacional para el desarrollo es objetivo compartido y deber común de todos los Estados (artículo 17).**
- ◆ **Los países desarrollados deben aplicar, mejorar y ampliar el sistema de preferencias arancelarias generalizadas, no recíprocas y no discriminatorias, a los países en desarrollo (artículo 18), así como concederles un trato preferencial generalizado, sin reciprocidad y sin discriminación en aquellas esferas de la cooperación internacional en que sea factible, para cerrar la brecha económica (artículo 19). Además deben prestar la debida atención a la posibilidad de ampliar su comercio con los países socialistas (artículo 20) y esforzarse en promover la expansión de su comercio mutuo (artículo 21). Asimismo para promover la movilización eficaz de sus propios recursos, deben afianzar su cooperación económica y ampliar su comercio mutuo, a fin de acelerar su desarrollo económico y social (artículo 23).**
- ◆ **Todos los Estados deben responder a las necesidad y objetivos generalmente reconocidos o mutuamente convenidos de los países en desarrollo promoviendo mayores corrientes de recursos reales (artículo 22).**
- ◆ **Todos los Estados tienen el deber de conducir sus relaciones económicas mutuas de forma que tengan en cuenta los intereses de los demás países (artículo 24).**
- ◆ **La comunidad internacional prestará especial atención a las necesidades y problemas de los países menos adelantados (artículo 25).**
- ◆ **Todos los Estados tienen el deber de coexistir en la tolerancia y de convivir en paz, independientemente de las diferencias de sus sistemas políticos, económicos, sociales y culturales, y de facilitar el comercio entre países con sistemas económicos y sociales diferentes (artículo 26);**
- ◆ **Todo Estado tiene el derecho de disfrutar plenamente de los beneficios del comercio mundial de invisibles y de practicar la expansión de ese comercio (artículo 27).**
- ◆ **Ningún Estado podrá emplear medias económicas, políticas o de ninguna otra índole, ni fomentar el empleo de tales medidas, con objeto de coaccionar a otro**

Estado para obtener de él la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos (artículo 32).<sup>83</sup>

Los derechos y deberes económicos que postula la Carta están fundamentalmente encaminados a resaltar las nociones de libertad, comercio internacional, cooperación, celebración de acuerdos, asociación, promoción del desarrollo, participación en la toma de decisiones, eficacia de las organizaciones internacionales, avances tecnológicos, liberalización, eliminación de la discriminación, desarme y respeto a los intereses de los demás países.

"Al adherirse el Gobierno de México a los principios y a los procedimientos adoptados en la Carta... ha podido verificar que los programas de desarrollo económico y social que México ha llevado a cabo desde hace varios lustros y que forman parte de los actuales objetivos de gobierno corresponden a las orientaciones previstas por los signatarios de aquella Carta."<sup>84</sup>

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados contiene principios muy importantes para la creación de un orden económico internacional, sin embargo el hecho de que no todos los países lo hayan reconocido dificulta su utilización como instrumento global. En el caso de México la mayor parte de los principios y procedimientos planteados por la Carta han sido plasmados en los programas económicos y sociales del país.

Cabe mencionar que pese a la gran importancia de los conceptos que maneja la Carta Económica, pareció marcar un tope en el progreso hacia un nuevo sistema internacional, jurídico - económico, la tendencia se encaminó más bien a la formación de bloques económicos y de regiones de influencia.

## **5.2. Organización de Estados Americanos.**

Entre los organismos regionales de carácter internacional la Organización de los Estados Americanos (OEA) es la más antigua.

Por regionalismo entendemos "...la acción internacional homóloga de un grupo de Estados con vecindad geográfica, que poseen un cierto interés internacional común, y que tienen determinadas características de afinidad.

<sup>83</sup> Serra Rojas, Andrés. "Derecho Económico". México, Editorial Porrúa, 1990, 2a. edición. ps. 729 a 740.

<sup>84</sup> "El desarrollo económico y social". Vid. El Mercado de Valores. "Desarrollo Económico y Participación del Estado en la Economía Nacional". Tomo II. Ob. cit. p. 83.

Quando se unen por un pacto para la resolución de un problema que afecta a varios de ellos, surge lo que se llama un acuerdo regional.”<sup>85</sup>

El 14 de abril de 1810, 18 repúblicas del Nuevo Mundo firmaron un acuerdo para establecer la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, encargada de coleccionar y promover estadísticas comerciales para los países miembros. En 1910 la Oficina Comercial se convirtió en la Unión Panamericana. En 1948 en Bogotá, Colombia, la Unión Internacional de Repúblicas Americanas se transformó, mediante la adopción de una carta, en la Organización de los Estados Americanos, y la Unión Panamericana en su Secretaría General. La Conferencia Internacional cambió su denominación por el de Conferencia Interamericana. La Carta fue reformada mediante dos protocolos en 1967 (de Buenos Aires) y 1988 (de Cartagena de Indias) para actualizarla frente a los nuevos retos de la acción cooperativa en materia económica y social.<sup>86</sup>

La OEA proporciona un foro para la cooperación de los países miembros en cuestiones de carácter político, económico, social y cultural. Los propósitos y los principios de la OEA son muy similares a los de la ONU; e incluso la Carta de la OEA declara expresamente que dentro de las Naciones Unidas la OEA constituye un organismo regional.

En el artículo 2 de la Carta de la OEA (reformado por el protocolo de Buenos Aires de 1967, antes artículo 4) se declara que la Organización, a fin de realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, persigue los propósitos de: afianzar la paz y la seguridad del continente; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre Estados miembros; organizar la acción solidaria de dichos Estados en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos y promover, mediante la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural.

Además se afirman principios como: El derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas; respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y al fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados; la buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre sí; se requiere el ejercicio efectivo de la democracia representativa; se condena la guerra y la agresión a todos los demás Estados americanos; las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o

<sup>85</sup> Sepúlveda, César. Ob. cit. p. 347.

<sup>86</sup> Organización de Estados Americanos. “La OEA y la evolución del sistema interamericano”. Washington, D. C., Estados Unidos de American, Secretaría General, 1981. p. 22.

mas Estados americanos deben resueltas por medio de procedimientos pacíficos; la cooperación económica es esencial bienestar y la prosperidad comunes de los del continente, entre otros. Otros principios que se desprenden de la Carta son: igualdad jurídica de los Estados; autodeterminación de los pueblos; no intervención; prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza y la solución pacífica de controversias.

La Organización de los Estados Americanos tiene la siguiente estructura:<sup>87</sup>

- ◆ La Asamblea General es el órgano supremo. Sus sesiones ordinarias son una vez al año en uno de los Estados miembros o en su sede y las extraordinarias a solicitud del Consejo Permanente, cada vez que circunstancias especiales lo exijan y sea aprobado por las dos terceras partes de los Estados miembros. A las sesiones asisten las delegaciones de los Estados miembros, observadores de países no miembros reconocidos con tal carácter, así como los organismos gubernamentales y privados invitados. La Asamblea aprueba el programa presupuesto del organismo, establece las bases para fijar las cuotas a los Estados miembros; emite disposiciones para la coordinación de las actividades de organismos y entidades integrantes de la OEA y adopta las normas generales para el funcionamiento de la Secretaría General.
- ◆ La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores puede convocarse de acuerdo con la Carta de la OEA para considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos o conforme al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca para que sirva de órgano consultor en casos de ataque armado u otras amenazas contra la paz y la seguridad internacionales. La mayoría absoluta de miembros del Consejo Permanente decide si se convoca a la reunión. Cuando se presenta un incidente o disputa entre Estados americanos, las partes directamente interesadas no pueden votar. Una Reunión de Consulta debe realizarse sin demora cuando se produce un ataque armado dentro del territorio de un Estado americano, o dentro de la zona de seguridad.
- ◆ Los tres Consejos de la OEA dependientes de la Asamblea General son:
  - a) El Consejo Permanente, integrado por un representante de cada país miembro con rango de embajador, que actúa como órgano de consulta provisional y sirve de Comisión Preparatoria y tiene como órgano subsidiario a la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas.
  - b) El Consejo Interamericano Económico y Social, se compone por un representante de cada país miembro y tiene como función promover entre

<sup>87</sup> Principalmente extraído de: Seara Vázquez, Modesto. Ob. cit. p. 179 a 185.

las naciones americanas la cooperación para acelerar su desarrollo económico y social. Tiene tres comisiones: la Comisión Ejecutiva Permanente, la Comisión Especial de Consulta y Negociación y la Comisión Especial sobre Financiamiento y Comercio.

c) El Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

- ◆ El Comité Jurídico Interamericano es el cuerpo consultivo en asuntos jurídicos y promueve el desarrollo y la codificación del derecho internacional. Está integrado por once juristas, elegidos por la Asamblea General entre los candidatos presentados por miembros. Su sede es en Río de Janeiro, Brasil.
- ◆ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos promueve el respeto y la protección de los derechos humanos en los Estados miembros y es el órgano consultivo en la materia. Se integra por siete nacionales de los Estados miembros. Su sede es en Washington, D.C., Estados Unidos de América.
- ◆ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una institución judicial autónoma encargada de la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se compone de siete juristas de los países miembros. Su sede está en San José, Costa Rica.
- ◆ La Secretaría General es el órgano central y permanente de la OEA, ejecuta los programas y políticas decididos por la Asamblea y los Consejos. Tiene su sede en Washington, D. C. El Secretario General es el representante legal y responde ante la Asamblea General por el cumplimiento de sus obligaciones y funciones, tiene voz en las reuniones pero no voto. El Secretario General Adjunto es el Secretario del Consejo Permanente, ejerce funciones de consultoría y de delegación. Ambos Secretarios se eligen por 5 años y puede ser reelegidos una sola vez, además no puede sucederles una persona de la misma nacionalidad.
- ◆ Las Conferencias Especializadas se encargan del estudio de aspectos técnicos especiales de la cooperación interamericana en muchas materias.
- ◆ Además la OEA cuenta con varios organismos especializados y diversas entidades, que se ocupan de problemas específicos del área.

La OEA asiste a sus miembros a nivel político como foro para la negociación de convenios interamericanos de acción colectiva o nacional encaminados al mantenimiento de la paz, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo económico, social y cultural, y a nivel operacional como enlace para el desarrollo de cooperación técnica.

A la OEA se le ha criticado por su estructura que no le permite operar bien y a que sus funciones son deliberantes o de iniciación de políticas y no produce decisiones importantes.

En las reuniones de la OEA México siempre ha exigido el estricto respeto al derecho internacional y los principios de política exterior. Además, en la actualidad ha señalado "...la necesidad de replantear la: seguridad de las naciones en el contexto de la creciente vulnerabilidad económica y financiera de los países de América Latina."<sup>88</sup>

Hay que señalar la existencia del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), creado en Panamá el 17 de octubre de 1976, que pretende establecer un sistema permanente de coordinación intrarregional de consulta y cooperación entre los países latinoamericanos. Sus órganos son: el Consejo Latinoamericano (órgano supremo, integrado por un representante de cada Estado miembro); los Comités de Acción (encargados de funciones específicas) y la Secretaría Permanente (órgano técnico-administrativo). Sus miembros son países de América Latina y el Caribe, así como España.<sup>89</sup>

El SELA surgió como una respuesta a la falta de acciones de la OEA, no se considera como una duplicación del mismo, ya que la OEA no funciona realmente en lo económico, porque no fue creada específicamente para ello.<sup>90</sup>

### **5.3. Fondo Monetario Internacional.**

Cada nación tiene su propia moneda y persigue una política monetaria interna a fin de cumplir con sus objetivos políticos y económicos. La política monetaria mundial está descentralizada, ninguna autoridad central controla el sistema monetario mundial. Desde 1944, las naciones han coordinado sus políticas monetarias nacionales a través de diversos acuerdos internacionales que cubren las relaciones entre las monedas nacionales y también mediante instituciones internacionales monetarias, como el Fondo Monetario Internacional.

<sup>91</sup>

<sup>88</sup> "Crónica del gobierno de Salinas de Gortari". Síntesis e Índice temático. Ob. cit. p. 360.

<sup>89</sup> Seara Vázquez, Modesto. Ob. cit. p. 192.

<sup>90</sup> Sepúlveda, César. Ob. cit. p. 440.

<sup>91</sup> Folsom, Ralph H. Wallace Gordon, Michael. Spanogle, John A. "International Business Transactions". Minnesota, Estados Unidos de América, West, 1991. p. 118.

Los desequilibrios económicos internacionales que provocó la primera guerra mundial, fortalecieron la necesidad de buscar el establecimiento de una cooperación monetaria y financiera internacional. Estos desequilibrios forzaron a diversos países a imponer restricciones al comercio. La segunda guerra mundial aceleró este proceso y durante la misma se desarrollaron actividades para establecer un sistema financiero internacional.

Las negociaciones celebradas en los Estados Unidos, culminaron en 1944 en Bretton Woods, New Hampshire, con la creación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento. También existió la idea, que no fructificó, de constituir una organización internacional de comercio. Las negociaciones giraron en torno a los planteamientos de:

- a) John Maynard Keynes representante del Reino Unido, que proponía crear un mecanismo para ajustar cuentas entre países superavitarios y deficitarios en el comercio internacional, que evitara una depresión mundial mediante una mayor flexibilidad cambiaria, con tipos de cambio estables y con la creación de una institución internacional con funciones de Banco Central y con la facultad de emitir una especie de dinero de aceptación internacional, que facilitara la expansión financiera.<sup>92</sup>
- b) Harry D. White, de los Estados Unidos, que proponía tipos de cambio fijos, con paridades expresadas en términos de oro y la creación de un fondo de reservas con aportaciones de todos los países para financiar desequilibrios temporales de la balanza de pagos y promover el comercio y el flujo de capitales. Con esto se perseguía estabilizar los tipos de cambio y liberalizar los flujos internacionales de bienes, servicios y capital; eliminar controles de cambio y barreras cambiarias, así como combatir prácticas discriminatorias, sistemas cambiarios múltiples y convenios bilaterales de pago.

La postura americana fue la que triunfó y con ello se estableció un fondo internacional integrado por las monedas y depósitos en oro de los países miembros. La participación de los países era a través de cuotas, cuya cuantía determinaba el poder de voto.<sup>93</sup> Bretton Woods pretendía lograr una armonía en los aspectos monetario, financiero y comercial.

<sup>92</sup> Phillips Olmedo Alfredo. "Consideraciones sobre la Reforma del Sistema Monetario Internacional. 50 años de Banca Central". Ensayos selectos. México, Fondo de Cultura Económica, p. 411.

<sup>93</sup> Phillips Olmedo Alfredo. "Consideraciones sobre la Reforma del Sistema Monetario Internacional." Ob. cit. p. 413.

### **5.3.1. Principios básicos.**

El objetivo fundamental del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento consistía en otorgar financiamiento a los países miembros, a fin de reestructurar sus economías a raíz de las guerras.

El Fondo Monetario Internacional se creó con el objeto de promover la cooperación monetaria internacional, promover la estabilidad de los mercados de cambios, evitar las restricciones cambiarias y de pagos internacionales, así como apoyar a los países miembros con recursos a fin de corregir los desequilibrios en la balanza de pagos.

El acuerdo sobre comercio pretendía facilitar el crecimiento ordenado del comercio internacional, con el objeto de promover y mantener altos niveles de actividad económica y de empleo, así como desarrollar capacidad productiva y evitar restricciones comerciales.<sup>94</sup> El organismo que preveía este acuerdo no fue creado, pero su papel ha sido llenado parcialmente por el Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), recientemente convertido en la Organización Mundial de Comercio.

La primera enmienda que entró en vigor a partir del 28 de julio de 1969, como modificación básica, introdujo la figura de un nuevo activo internacional denominado "Derecho Especial de Giro", para suplementar los activos de reservas existentes, que sería emitido a través de una nueva cuenta especial en el Fondo y asignado a los países en proporción a su cuota. Se estableció que cada cinco años o antes si era necesario, se revisarían las necesidades de liquidez internacional. Esta enmienda conservó y reforzó el papel dado al oro, ya que no se pretendía sustituirlo.

Hasta 1971 la balanza de pagos y el déficit del comercio de Estados Unidos crecieron y no estaba a la vista recuperación alguna, la debilidad del dólar norteamericano provocó conversiones en oro y disminuyó las reservas. La estabilidad del sistema dependía de la convertibilidad del dólar al oro. Después del 15 de agosto de 1971 se devaluó el dólar dos veces y se entró en un período prolongado de flotaciones individuales y conjuntas de las principales monedas y una tasa de inflación internacional muy elevada.

Todo lo anterior sucedió contraviniendo las disposiciones del Convenio Constitutivo del FMI, por lo que fue necesaria una segunda enmienda que entró en vigor el 1 de abril de 1978, a fin de reducir gradualmente de la función

---

<sup>94</sup> Gold, Joseph. "El FMI y el Derecho Internacional". Washington, D. C. Estados Unidos de América, Ed. Poll, 1967. p. 5

monetaria al oro (los miembros quedan en libertad de adoptar el régimen de cambios que deseen) y promover los derechos especiales de giro como el principal activo del sistema monetario internacional (que ya no se definen en relación al oro, sino conforme a la suma de un número determinado de monedas).<sup>95</sup>

### **5.3.2. Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional.**

El Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional que entró en vigor el 27 de diciembre de 1945 es un convenio multilateral (vincula a los signatarios) abierto (permite futuros adherentes) y de asociación (manifestación de voluntad de uno o más Estados para formar una sociedad con un fin común).<sup>96</sup> Lo suscribieron originalmente 29 países.

El FMI se concibió para servir básicamente a las grandes potencias "... pues era palmario que las repetidas devaluaciones y las monedas "flotantes", de que se valieron los principales países para aplastar la competencia comercial mundial de los años treinta, había introducido un movimiento de desorden y de preocupación que habría que evitar a toda costa."<sup>97</sup>

Los fines del FMI son: fomentar la cooperación monetaria internacional por medio de una institución permanente de consulta; facilitar la expansión y crecimiento del comercio internacional para alcanzar altos niveles de ocupación y de ingresos reales y desarrollar los recursos productivos; fomentar la estabilidad cambiaria; coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos y eliminar restricciones cambiarias; infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición bajo determinadas reglas, los recursos generales del Fondo, y acortar la duración del desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros.<sup>98</sup>

El FMI tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, así como facultades para celebrar contratos, adquirir bienes y disponer de ellos, entablar procedimientos legales y colaborar con otros organismos internacionales.

Atendiendo a su ingreso los países miembros se clasifican en fundadores y otros países miembros (adheridos). Para ingresar se necesita firmar un convenio,

<sup>95</sup> Phillips Olmedo Alfredo. "Consideraciones sobre la Reforma del Sistema Monetario Internacional." Ob cit. p. 426.

<sup>96</sup> Sepúlveda, Cesar. Ob. cit. p. 120.

<sup>97</sup> *Ibidem*. p. 428.

<sup>98</sup> Artículo I, del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional.

que esté conforme al derecho positivo, el instrumento de aceptación y el depósito del mismo.

El FMI se compone de: Junta de Gobernadores (órgano máximo de gobierno del Fondo, cada país nombra a un gobernador titular y un suplente), Directorio Ejecutivo (que gestiona las operaciones generales del Fondo) y se integra por 20 directores, 5 de ellos pertenecen a los países de más cuota), Director Gerente y personal, así como los Comités interno y el de desarrollo.

Como país miembro tiene la obligación de respetar el código de buena conducta monetaria referido a: regímenes de cambio, evitar restricciones a los pagos corrientes y prácticas cambiarias discriminatorias, a la convertibilidad de saldos en poder de otros países miembros, proporcionar información al Fondo, consultas, colaboración en cuanto a políticas relativas a activos de reserva, derechos especiales de giro, recompra de su moneda al Fondo, designación de depositarios y establecimiento de garantías e incorporar en el derecho interno determinados principios, entre otros.

Todo país miembro tiene derecho a participar en la cooperación monetaria internacional, que abarca el derecho a la asistencia monetaria, esto es, el derecho de todo país miembro de comprar al Fondo las monedas de otros países miembros, a cambio de una cantidad equivalente de su propia moneda, obligándose a recomprar su propia moneda en un plazo determinado; el acceso a los servicios financieros y técnicos y el derecho a una asistencia limitada en materia financiera. En el ejercicio de estos derechos es muy importante la "condicionalidad", entendida como las políticas que el Fondo espera que todo país miembro siga.

La condicionalidad es uno de los factores que más determina la influencia del FMI en la conducción interna de un país, ya que se establecen ciertos parámetros a cumplir para poder obtener o continuar beneficiándose de la ayuda del organismo. "En los programas de política económica que impone a los países endeudados, uno de los principales objetivos que busca el FMI es la adopción de medidas correctivas para establecer el equilibrio en la balanza comercial e incluso lograr un superávit."<sup>99</sup>

El fenómeno de la política de coordinación actualmente desarrollada por las tendencias globalizadoras es un intento de recapturar el espíritu de cooperación que proporcionó el fundamento político para la operación del sistema Bretton

---

<sup>99</sup> Osornio, Francisco Javier. "Aspectos jurídicos de la administración financiera en México". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992. p. 151.

Woods. En este sentido el Fondo Monetario Internacional debería tener un papel mayor como un analista en el proceso de la política de coordinación.

### **5.3.3. Participación de México.**

México participó como miembro fundador en la Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods y suscribió el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, así como el del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El 31 de diciembre de 1945, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que autorizó al Ejecutivo Federal para firmar el texto de ambos convenios. También se han aceptado las enmiendas al Convenio Constitutivo.<sup>100</sup>

Una de las últimos ejemplos del uso que ha hecho México de los mecanismos previstos por el FMI se manifestó en 1995. El 3 de enero, las autoridades mexicanas comenzaron un programa económico para restablecer la confianza internacional, estabilizar la economía y ajustarla a un déficit en cuenta corriente más bajo, y el 26, se anunció junto con el FMI, un acuerdo de derecho de giro para respaldar ese programa, lo que llevó a revisar los principales objetivos macroeconómicos y a adoptar medidas adicionales.

El FMI siempre ha mantenido una estrecha unidad de concepciones políticas y actuaciones con el Banco Mundial. Ha pasado por varias fases en las que se han acumulado funciones de ordenamiento monetario y de proveedor de recursos cambiarios.

### **5.4. Banco Mundial.**

El Banco Mundial nació junto con el Fondo Monetario Internacional, cuando en 1944, con Europa devastada por la segunda guerra mundial, los delegados de numerosos países se reunieron en Bretton Woods para decidir la reconstrucción de los daños materiales y económicos sufridos por la guerra.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido actualmente como Banco Mundial, se encargaría de fomentar el crecimiento económico a largo plazo. Junto con el FMI debería alentar la creación de una economía mundial abierta y basada en el mercado.

<sup>100</sup> No fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los textos del Convenio Constitutivo, ni de las enmiendas. (Esto podría despertar discusiones, aun cuando puede afirmarse que los destinatarios del Convenio son los propios gobiernos de los países miembros y no los particulares).

Una de las primeras tareas del Banco Mundial al iniciar sus actividades el 25 de junio de 1946 fue la reconstrucción de Europa. Sin embargo, posteriormente los directivos del Banco se percataron de que no solo debían ocuparse de la recuperación de Europa sino de la reconstrucción y desarrollo económico de otras regiones que requerían asistencia, como América Latina, Asia, Africa y el Oriente. Esto último se convertiría en la principal preocupación.

En la actualidad el Banco Mundial colabora en la apertura de los mercados y el fortalecimiento de la economía, con el fin de mejorar la calidad de vida y lograr una prosperidad para el pueblo de todos los países.

#### **5.4.1. Estructura.**

Cuando el Banco Mundial amplió sus actividades fue necesario crear instituciones afiliadas todas con sede en Washington, Estados Unidos de América, que en su conjunto forman el Grupo del Banco Mundial, constituido por:

- ◆ El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido comúnmente como Banco Mundial. Es el principal organismo de crédito del Grupo; otorga préstamos a los países en desarrollo de ingreso mediano y es un importante catalizador de financiamiento. Para ser miembro los países deben estar aceptados por el FMI. El Banco es propiedad de sus países miembros, que para 1994 eran 178. Todos los países tienen acciones del Banco y su voto es proporcional a su importancia en la economía mundial. Estados Unidos es el accionista más importante y tiene el 17% de los votos. Los fondos del Banco provienen principalmente de los empréstitos que obtiene en los mercados mundiales de capital. Los préstamos del Banco deben estar garantizados por el gobierno de un país y se otorgan a países que pueden pagar las tasas de interés del mercado.
  
- ◆ La Asociación Internacional de Fomento (AIF) fue creada en 1960, para prestar asistencia a los países más pobres que no están en condiciones de obtener préstamos del Banco Mundial; está constituida por 158 países miembros. La AIF otorga préstamos sin interés, denominados "créditos", únicamente los pueden recibir países con un ingreso per cápita anual de US\$835 o menos. Sus fondos provienen de las contribuciones de países más ricos, de las utilidades del Banco Mundial y del reembolso de créditos anteriores otorgados por la Asociación. Estos créditos no son donaciones, sino préstamos que tienen que reembolsarse. Comparte el personal y las instalaciones del BIRF.

- ◆ La Corporación Financiera Internacional (CFI) se creó en 1956 para fomentar la actividad del sector privado en los países en desarrollo. Es propiedad de sus países miembros, que en 1994 eran 162. La Corporación financia proyectos del sector privado, presta ayuda a las empresas de los países en desarrollo para movilizar recursos de los mercados financieros internacionales y da asesoramiento y asistencia a empresas y gobiernos. Un 80% de sus fondos se obtiene en los mercados financieros internacionales.
- ◆ El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) fue establecido en 1988 para ayudar a los países en desarrollo a atraer inversión extranjera, a través de la oferta de protección a los inversionistas frente a los riesgos políticos, como son expropiación, guerra, perturbaciones políticas, incumplimiento de contratos y transferencia de moneda. También asesora a los países en desarrollo para atraer inversión extranjera. En 1994 contaba con 128 países miembros.
- ◆ El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), se creó en 1966 para fomentar el flujo de las inversiones, poniendo a disposición mecanismos de conciliación y arbitraje de diferencias entre los gobiernos y los inversionistas extranjeros. El Centro proporciona además, asesoramiento y se encarga de publicar documentos sobre las leyes que regulan inversión extranjera. En 1994 contaba con 115 países miembros.

El Grupo del Banco Mundial tiene como metas colaborar en la apertura de los mercados y en el fortalecimiento de las economías. Su solvencia financiera y su acceso a los mercados mundiales de capital le permiten invertir en diversas comunidades y sectores, así como servir de intermediario eficaz en los movimientos de fondos entre los países ricos y pobres. Además constituye una fuente de conocimientos y experiencia a nivel mundial. El carácter casi universal del Banco Mundial le permite ayudar a la mayoría de los países del mundo y ampliar su papel financiero movilizando recursos ajenos.

"El Grupo del Banco está en singulares condiciones de colaborar con los gobiernos y los sectores privados de los países en desarrollo en la promoción de la inversión, la creación de empleo y el crecimiento, así contribuir a la reducción de la pobreza. Tiene la credibilidad necesaria para actuar como un intermediario imparcial entre el gobierno y los círculos empresariales."<sup>101</sup>

#### **5.4.2. México y el Banco Mundial.**

<sup>101</sup> Informe Anual 1995 del Banco Mundial. Washington, D. C. Estados Unidos de América. p. 33.

México firmó el Convenio Constitutivo del Banco Mundial con base en la autorización otorgada por el Congreso de la Unión según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1945.

El Banco Mundial ha ayudado a México desde 1949 con 152 préstamos por un total de US\$24.000 millones. La asistencia ha cubierto una gran cantidad de proyectos de desarrollo. En la actualidad ha respaldado la estabilización económica del país y los programas encaminados a la reforma y desarrollo de servicios sociales (incluyendo la reestructuración del sector financiero y el aceleramiento de la privatización de la infraestructura). "Todos los proyectos que el Banco ayuda a financiar deben contribuir en medida sustancial a alcanzar objetivos de desarrollo y ser sólidos desde los puntos de vista económico, técnico y financiero. No hay dos proyectos iguales; cada uno tiene su propia historia y el financiamiento se tiene que adaptar a sus circunstancias."<sup>102</sup>

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han seguido muy de cerca la evolución macroeconómica de México y han prestado asesoramiento al Gobierno. Sin embargo, debido al condicionamiento especial a que someten el Banco Mundial y otros organismos similares el otorgamiento de sus créditos, México con frecuencia "...prefirió recurrir a las fuentes privadas de financiamiento, cuyos requisitos eran significativamente menores, lo cual jugó un papel determinante en la configuración de la deuda pública externa."<sup>103</sup>

Una de las críticas fundamentales hechas al Banco Mundial es que necesita reorganizarse, descentralizarse y reorientar políticas, ya que su desarrollo, en la actualidad, depende mucho de las políticas internas de los países de mayor poderío económico.

### **5.5. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue formada con el propósito de facilitar la cooperación económica entre los países industrializados más ricos.

La OCDE es un foro de consulta y coordinación intergubernamental que hasta antes del ingreso de México agrupaba a 24 países. "La participación de

<sup>102</sup> Baum, Warren C. "El ciclo de los proyectos". Washington, Estados Unidos de América, Banco Mundial, 1991. p. 5

<sup>103</sup> Osornio, Francisco Javier. Ob. cit. p. 153.

México en la OCDE lo vinculaba particularmente con Europa: 19 de sus 24 países miembros eran europeos y habían hecho de esta organización uno de los mecanismos más completos y eficaces para intercambiar información sobre políticas gubernamentales y coordinar acciones al respecto."<sup>104</sup>

La OCDE fue creada en 1960 con la finalidad de expandir la economía y el empleo, promover el bienestar económico y social mediante la coordinación de las políticas económicas y sociales de sus Estados miembros, y alentar y armonizar los esfuerzos en favor de los países en desarrollo.

La OCDE es un modelo de organización regional, en la cual la capacidad política para acordar sobre aspectos muy complejos puede ser desarrollada. La OCDE, una forma de comunidad plural y segura, está "... dominada por funcionarios políticos de los países miembros, cuya ayuda debe ser crucial si los acuerdos van a ser implementados en la legislación doméstica."<sup>105</sup>

En marzo de 1991 México solicitó al Secretariado su admisión en calidad de observador en varios comités, relacionados principalmente con comercio, inversiones extranjeras y empresas multinacionales, movimientos de capital y transacciones invisibles y mercados financieros<sup>105</sup>. En abril del mismo año, el gobierno de México manifestó su propósito de convertirse en miembro de pleno derecho de la OCDE. A partir de entonces se inició un proceso de acercamiento gradual.

Durante la Reunión Ministerial Anual de la OCDE, en junio de 1993, se emitió un comunicado mediante el cual los ministros invitaron a la Organización para que, conjuntamente con México, examinara los términos y las condiciones en los que el país podría incorporarse.

### **5.5.1. Proceso de adhesión.**

La declaración ministerial antes mencionada marcó el fin del proceso de acercamiento y dio comienzo al procedimiento formal de ingreso de México a la OCDE. El proceso de adhesión se encuentra descrito en un documento elaborado por la Dirección Jurídica de la Organización y enviado por el Secretario General al

<sup>104</sup> "Crónica del gobierno de Salinas de Gortari". Síntesis e Índice temático. Ob. cit. p. 356.

<sup>105</sup> Scott, Hal S. "Supervision of International Banking Post-BCCI". Estados Unidos de América, Georgia State University Law Review, junio de 1992. Volumen 8, número 3. p. 509-510.

<sup>106</sup> Un mercado financiero es aquél en que se lleva a cabo la compraventa de valores, se integra por varios mercados subsidiarios: de capitales (inversión a largo plazo); de dinero (inversiones a corto plazo), primario (nueva emisión de valores) y secundario (compraventa de valores emitidos).

Secretario de Relaciones Exteriores de México. Las principales etapas del proceso fueron:

- ◆ La presentación al Secretario General de un memorándum que analiza la compatibilidad de la legislación mexicana con los códigos, decisiones y otros instrumentos de la Organización, y en el cual se señalan las reservas que México mantendría.
- ◆ El memorándum se entregó a los comités correspondientes para su evaluación y, en su caso, negociación con México.
- ◆ El gobierno de México presentó al Secretario General un segundo memorándum que incluyó los resultados del proceso de consulta y negociación con los comités y que confirmó su interés por adherirse.
- ◆ El Consejo de la OCDE examinó este último memorándum y, con base en la opinión de los comités que participaron en las negociaciones, decidió invitar a México a ingresar en la Organización.
- ◆ Cuando el Consejo invitó a México, se presentó la solicitud formal de adhesión.
- ◆ Por último, el Consejo ratificó la invitación y el gobierno mexicano depositó el instrumento correspondiente ante el gobierno del país sede de la Organización.

El instrumento de adhesión es el memorándum de reservas del gobierno de México, previamente negociado con la Organización por medio de los comités correspondientes. Para completar el procedimiento fue emitida una resolución del Consejo notificando la adhesión y la fecha de su entrada en vigor.<sup>107</sup>

### **5.5.2. Aspectos institucionales e instrumentos jurídicos de la OCDE.**

El órgano rector de la OCDE es el Consejo, formado por un representante de cada país miembro y dirigido por un Secretario General, que efectúa reuniones semanales en París, ciudad sede de la Organización. El Consejo se reúne anualmente a nivel ministerial, con el fin de identificar las prioridades y definir las actividades futuras de la OCDE.

El Consejo es el encargado de emitir dos tipos de deliberaciones: las decisiones y las recomendaciones, que constituyen el conjunto de disposiciones

<sup>107</sup> Blanco Mendoza, Herminio. Ob. cit. ps. 101 y 102.

legales de la Organización. Las primeras obligan indiscriminadamente a los países miembros y los vinculan jurídicamente. Las segundas son simples expresiones de voluntad, por lo que no son obligatorias; sin embargo, su incumplimiento puede motivar cuestionamientos del Consejo. Hasta el 30 de noviembre de 1992 se encontraban vigentes 38 decisiones y 109 recomendaciones, la mayoría de ellas en las áreas de medio ambiente, agricultura, energía nuclear, inversión internacional y empresas multinacionales.

Entre las principales decisiones de la Organización destacan las de 1976 y los Códigos de Liberalización de Operaciones Invisibles y de Movimientos de Capitales, que constituyen el conjunto de compromisos contractuales más importantes adoptados por los países miembros de la OCDE. En este sentido, los códigos multilaterales de la OCDE son compromisos informales entre los miembros de organismo para seguir patrones específicos de conducta y tienen que ser aceptados por las autoridades del país antes de su implementación.

Las decisiones han dado origen a organismos autónomos encargados de actividades específicas realizadas por la OCDE: la Agencia Internacional de Energía (AIE), la Agencia Internacional de Energía Nuclear, el Comité de Asistencia al Desarrollo y el Centro de Desarrollo.

Las labores de la OCDE se organizan en comités, grupos de expertos y grupos de trabajo que, en conjunto, suman más de 150. Las decisiones y recomendaciones dan vida a los comités. Actualmente México participa en 14 de los 24 comités.<sup>108</sup>

Cabe señalar, que los instrumentos jurídicos de la OCDE son muy detallados y sumamente técnicos con un enfoque a países con gran desarrollo, por lo que muchas partes no son aplicables a México.

### **5.5.3. Códigos de liberalización.**

Los Códigos de Liberalización de Operaciones Invisibles y de Movimientos de Capitales son los instrumentos de liberalización de la OCDE y constituyen su conjunto de compromisos más importante. Los países miembros trabajan en la actualización de esos compromisos para adaptarlos a las nuevas necesidades de la economía mundial. El objetivo es conformar un instrumento único de liberalización para la inversión.

---

<sup>108</sup> Blanco Mendoza, Herminio. Ob. cit. ps. 102 a 104.

Los códigos de liberalización reducen o eliminan los obstáculos para realizar transacciones invisibles y movimientos de capitales, con el propósito de facilitar el comercio y la inversión entre los países miembros. El objetivo de los códigos es que los residentes de los distintos países miembros puedan realizar negocios entre sí, como lo harían los residentes de un mismo país. Ambos códigos tienen una estructura similar:

- a) **Articulado** (compuesto por 24 preceptos cada uno): define el ámbito de competencia de cada código, los procedimientos para la notificación y el análisis de las reservas, así como los mecanismos para presentar derogaciones o denunciar los compromisos adoptados.
- b) **Lista de operaciones cubiertas por el Acuerdo (Anexo A)**: describe las operaciones sujetas a los compromisos de liberalización.
- c) **Reservas invocadas por los países miembros (Anexo B)**: contiene la lista de reservas formuladas por los países miembros respecto de las operaciones anotadas en el Anexo A.

Los códigos contienen cuatro principios rectores:

- ◆ **Liberalización**. Implica la eliminación de las restricciones en la ejecución y el cierre de las transacciones y transferencias señaladas en los códigos. La liberalización no sólo elimina los controles de los tipos de cambio existentes para la transferencia de fondos desde y hacia el exterior, sino que también incluye la eliminación de restricciones legales y administrativas que impidan el fácil flujo de tales transferencias. La liberalización total implica libre competencia en igualdad de circunstancias.
- ◆ **No discriminación**. Las medidas y restricciones deben ser aplicables indiscriminadamente a todos los países miembros. Las ventajas que se otorguen a algún país miembro deben concederse a la totalidad de los integrantes del grupo, siempre y cuando se trate de materias cubiertas por los códigos. No obstante lo anterior, aquellos países miembros que mantengan un sistema especial aduanero o monetario están autorizados a aplicar medidas de liberalización adicionales sin tener que hacerlas extensivas a otros países miembros.
- ◆ **Trato nacional**. Aún cuando este principio no se encuentra explícitamente en ninguno de los códigos, esto no menoscaba los compromisos al respecto. Su aplicación quedó debidamente estipulada en el Instrumento de Trato Nacional de las Decisiones que data de 1976.

- ◆ Trato equivalente. Este principio está relacionado con el establecimiento de sucursales y agencias de empresas extranjeras en el sector bancario, de seguros y de otros servicios financieros. Su objetivo es que los inversionistas residentes y no residentes sean tratados con igualdad y se beneficien de un régimen equivalente.

Existen algunas excepciones al cumplimiento de los códigos. Ciertamente los países se han comprometido a efectuar una liberalización inmediata de las operaciones listadas en los códigos. No obstante, como están imposibilitados para liberalizar la totalidad de las operaciones listadas, se les permite invocar excepciones, que pueden tomar la forma de derogaciones o de reservas.

Los Códigos establecen un régimen de derogaciones cuando la situación económica y financiera lo justifique; las medidas de liberalización ocasionen una perturbación económica o financiera seria y exista un grave deterioro en la balanza de pagos y de reservas, que deben ser presentadas en el momento de adherirse.<sup>109</sup>

Al ingresar México a la OCDE está en posibilidad de participar como miembro de pleno derecho en todas las actividades de la Organización que convengan a sus intereses.<sup>110</sup> Entre los beneficios que le puede aportar su adhesión a este organismo destaca:

- ◆ La adopción de compromisos respecto de ciertos estándares internacionales de conducta que garantizará la consolidación de los cambios que sufrió la economía mexicana en los años recientes para adaptarse al proceso de globalización internacional.
- ◆ El intercambio de experiencias en el diseño de políticas con otros países miembros y la posibilidad de participar en un foro donde se consultan y coordinan las políticas macroeconómicas de los países más desarrollados. Además, México tiene ya acceso al cúmulo de información que genera la OCDE en numerosas áreas de interés económico y social. "A través de la OCDE, México contará con información privilegiada y detallada de asuntos que afectan directamente la política económica de México, así como de las estrategias de crecimiento de las economías más poderosas del mundo."<sup>111</sup>

<sup>109</sup> Blanco Mendoza, Herminio. Ob. cit. ps. 104 a 114.

<sup>110</sup> Ibídem, ps. 101-114.

<sup>111</sup> Rozental, Andrés. Ob. cit. p. 142.

## **5.6. Otras organizaciones internacionales.**

Los esfuerzos del Banco Internacional de Compensaciones y Liquidaciones, de la Organización Internacional de Comisiones de Valores y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, no han creado aún un entendimiento pleno de los mercados financieros.

El proceso actual de mutua vigilancia y coordinación no está creado para manejar una economía global, sino para probar la posible compatibilidad de las políticas nacionales.

### **5.6.1. Acuerdo de Basilea.**

El forum principal en el cual los temas de coordinación internacional para lograr una supervisión en materia bancaria son discutidos, es el Comité de Basilea sobre la Regulación Bancaria y Prácticas de Supervisión del grupo de los diez grandes países (G-10), que opera bajo los auspicios del Banco Internacional de Compensaciones y Liquidaciones. Su función es la de asegurar un acuerdo sobre las líneas de la supervisión bancaria, particularmente en los euromercados<sup>112</sup>, para evitar fallas como la del Herstatt Bank en Alemania en 1974.

El Comité de Basilea tiene reuniones varias veces al año y se integra por representantes de los bancos centrales y autoridades supervisoras de los países G-10 (Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, los Países Bajos, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y Luxemburgo). También tiene un Secretaria permanente.<sup>113</sup>

El Concordato de Basilea (1975) determinó que " la responsabilidad primaria para la supervisión recae en las autoridades de 'casa' del país en el cual una oficina del banco matriz estaba localizada, aunque las autoridades del país anfitrión jugaban también un papel en la supervisión de las subsidiarias de propiedad extranjera que operen en su jurisdicción."<sup>114</sup>

<sup>112</sup> El euromercado es un mercado que funciona como mecanismo de conexión de los mercados de dinero del mundo y opera en entidades internacionales y nacionales. Nacido en los años cincuenta, proporcionó a las corporaciones, países e instituciones supranacionales, un lugar no doméstico y no regulado públicamente, para prestar, garantizando la evasión de impuestos, mayores innovación, mejores rendimientos, discreción y un costo bajo de operación.

<sup>113</sup> Cooke, Peter. "The Basle Committee on Banking Supervision and the Evolution of Capital Convergence". Excerpts from Bank Capital Adequacy. Londres, Inglaterra, Price Waterhouse, julio de 1991. p.1.

<sup>114</sup> Walter, Andrew. Ob. cit. p. 228.

El Concordato de Basilea, revisado en 1981, estableció que las autoridades de casa tenían que supervisar los bancos sobre una base consolidada. Aun con este esquema han existido problemas de supervisión en los años noventa, como los subrayados por el escándalo del Bank of Credit and Commerce International (Banco de Crédito y Comercio Internacional BCCI) en 1991. La principal preocupación en los esfuerzos de supervisión internacional preventiva fue asegurarse que había un acuerdo sobre las líneas de responsabilidad en la supervisión del banco.

Susan Strange considera que la supervisión del banco, como la controversia de la deuda, es básicamente un problema político y no un problema técnico. "Cada Estado está ... temeroso de que sus propios bancos y mercados financieros carguen con la desventaja de regulaciones bancarias y restricciones que los hagan perder en la competencia por el negocio."<sup>115</sup>

El Comité de Basilea está basado en la idea de que debe haber un acuerdo entre las autoridades reguladoras de países diferentes. La tarea del Comité es promover la cooperación supervisora y la coordinación en el campo bancario, así como hacer recomendaciones al Comité de Gobernadores de Bancos Centrales. Cuando gana apoyo, las recomendaciones son implementadas en los países miembros del 10-G. A lo largo de los años, las recomendaciones también han sido adoptadas por otros países que no son miembros del Comité, como es el caso de México, que ha tomado para su legislación diversos principios internacionalmente reconocidos.

Entre las reglas adoptadas por el grupo de los bancos centrales nacionales tenemos los estándares internacionales para suficiencia de capital. Estas reglas fueron desarrolladas dentro de dos conceptos básicos: seguridad y solvencia y competencia de los sistemas bancarios internacionales y domésticos.

El Acuerdo de Basilea indica la extensión hasta la cual los acuerdos internacionales sobre temas técnicos son posibles. La falla del Acuerdo es su esfera de acción limitada. Consideramos que Basilea debe cambiar, para tomar en cuenta otros temas y enfocarse en la interconexión del sistema bancario con otros sistemas financieros. Es muy difícil alcanzar otros acuerdos sobre temas como los impuestos, el préstamo de último recurso y la supervisión preventiva en una situación de crisis.

El Acuerdo de Basilea es un ejemplo de la existencia de un régimen diseñado alrededor de una cooperación bancaria central, en la cual puede

<sup>115</sup> Strange, Susan. Ob. cit. p. 111.

construirse una estabilidad financiera internacional. "Proporciona varios principios, normas, reglas explícitas y procedimientos para hacer decisiones y vencer algunos de los problemas de acción colectiva..."<sup>116</sup>

### **5.6.2. Organización Internacional de Comisiones Nacionales de Valores.**

La desorganización del mercado y la depresión económica crearon el propósito político de establecer un régimen regulatorio a nivel internacional, a través de instituciones como el Banco Internacional de Compensaciones y Liquidaciones o la Organización Internacional de Comisiones Nacionales de Valores (IOSCO, por sus siglas en inglés). Sin embargo, ninguna de ellas ha sido capaz de mantener un modelo de mando.

Una estructura global efectiva requiere de una cooperación internacional. El primer paso de la integración económica está en el nivel regional y el segundo está en el nivel global. Los acuerdos regulatorios requieren una integración y los bloques regionales son los vehículos para la cooperación global.

Los objetivos de IOSCO son el asegurar que los administradores de valores de los países miembros colaboren en: asegurar una mejor regulación, en los niveles doméstico e internacional, a fin de mantener mercados eficientes y justos; intercambiar información sobre sus respectivas experiencias; unificar esfuerzos para establecer estándares y una vigilancia efectiva de las transacciones internacionales de valores y proporcionar una asistencia mutua para asegurar la integridad de los mercados.<sup>117</sup>

IOSCO está integrado por un Secretaría General que coordina las actividades de los comités especializados; un Comité Ejecutivo (con once miembros) a cargo de las decisiones para lograr los objetivos de la organización; Comités especializados, y Comités de Consulta. Tiene tres categorías de miembros: miembro regular con todos los derechos (Comisiones de Valores), miembros asociado, sin derecho a voto (organizaciones internacionales y organizaciones auto-reguladoras), y los miembros afiliados que son parte del Comité Consultivo y sin derecho a voto (otras autoridades reguladoras).

<sup>116</sup> Helleiner, Eric. Ob. cit. p. 46.

<sup>117</sup> Guy, Paul. "Internationalization of the securities markets": Report of the staff of the U.S. Securities and Exchange Commission to the House Committee on Energy and Commerce. Washington, D. C., Estados Unidos de América, 1988. p. 292.

IOSCO proporciona un foro neutral donde las regulaciones nacionales de valores se concentran, para encontrar soluciones a los problemas que afectan los mercados internacionales de valores, y para crear un consenso a fin de implementarlos.

En 1986, IOSCO adoptó una resolución sobre la cooperación, que suministra a sus miembros asistencia sobre una base recíproca, para obtener información relacionada con la vigilancia del mercado y la protección de los mercados de cada nación en contra de transacciones de valores fraudulentas. Esta resolución fue ratificada por varios reguladores de valores.

Hoy el entorno económico y político para una regulación financiera internacional consiste principalmente en acuerdos institucionales informales o contractuales y en acuerdos bilaterales entre las autoridades reguladoras nacionales. "Durante los años noventa emergió una nueva estructura regulatoria a partir de la lenta acumulación de acuerdos bilaterales o acuerdos interinstitucionales. Este es un régimen regulatorio muy modesto, con una organización pública limitada."<sup>118</sup> México ha celebrado este tipo de acuerdos bilaterales

Los acuerdos interinstitucionales son declaraciones bilaterales no-obligatorias de la intención entre los reguladores, que establecen intercambio de información y una cooperación mutua. Los acuerdos interinstitucionales proporcionan un medio eficiente y confiable de obtener información; hacen posible la creación de una estructura de cooperación y, el mejoramiento de las comunicaciones y relaciones entre los reguladores. En el caso de México deben celebrarse de conformidad con lo establecido por la Ley sobre la Celebración de Tratados.

## **6. Consideraciones.**

Uno de los temas globales de la agenda mundial que involucra el ejercicio de las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económica internacional y que no podemos dejar de tratar, es la lucha contra el narcotráfico. "Las acciones que ha emprendido nuestro país en el ámbito interno para acabar con el tráfico ilícito de estupefacientes resultan de la necesidad de proteger la salud de los mexicanos y fortalecer la seguridad nacional."<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Cox, James D., Hillman, Robert W., Langewoort, Donald C.. "Securities Regulation: Cases and Materials". Boston, Estados Unidos de América, Little, Brown and Company, 1991. p. 1311.

<sup>119</sup> Rozental, Andrés. Ob. cit. p. 137.

El narcotráfico comprende las fases de producción, tránsito, comercialización, financiamiento y distribución de drogas ilícitas y se manifiesta tanto en los ámbitos nacional como internacional. Su problemática comprende la transnacionalización del fenómeno y los intentos de las organizaciones delictivas por incrementar el mercado.

El narcotráfico ha creado una economía paralela, el poder económico y financiero de los narcotraficantes se ha traducido en poder social, cultural, ideológico, político e incluso en poder militar en muchas partes del mundo, "... el libre comercio y la globalización de la economía a nivel mundial, crean las condiciones para reciclar los recursos financieros provenientes del narcotráfico, de ahí la necesidad imperiosa de adecuar los instrumentos jurídicos para evitar esta práctica ilegal conocida como "lavado de dinero"<sup>120</sup>.

La drogadicción y el narcotráfico reflejan la fractura existente en la economía internacional, por un lado los países avanzados que son grandes centros de consumo y por el otro, los países en vías de desarrollo como áreas de producción y tráfico de drogas. El narcotráfico es un fenómeno internacional con repercusiones negativas en lo económico, lo social, lo cultural y lo político, las organizaciones delictivas que lo fomentan no reconocen fronteras.

Las ganancias derivadas del narcotráfico se diluyen en forma gradual en los diversos ámbitos de la economía de las naciones, en actividades económicas, legales e ilegales que dificultan su control. De tal manera aparecen fenómenos y procesos delictivos como el fraude; el trabajo clandestino; las transferencias financieras ilícitas; la producción y la distribución de bienes y servicios ilegales; y por supuesto el contrabando. La droga se convierte en una mercancía que involucra inversiones altamente rentables.

"En el plano de la política internacional, los estados miembros de la Organización de Naciones Unidas han creado el marco jurídico internacional que norma la actuación de las Naciones en el combate al narcotráfico, permitiendo la acción multilateral coordinada que complementa los esfuerzos particulares de cada país."<sup>121</sup> La cooperación internacional es necesaria para participar en foros internacionales o negociar tratados o acuerdos internacionales destinados a luchar contra el narcotráfico.

El papel de México en esta materia ha sido a través de la participación en foros, la elaboración de propuestas de normatividad y la instrumentación de

<sup>120</sup> Ruiz Massieu, Mario. "El marco jurídico para el combate al narcotráfico". Colección: Una visión de la modernización de México. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 1a. edición. p. 29

<sup>121</sup> Ruiz Massieu, Mario. Ob. cit. p. 42.

acciones concretas y efectivas en el combate al narcotráfico. La actuación se sujeta a los principios de preservar la salud de los ciudadanos; salvaguardar la soberanía y la seguridad nacional, mantener la solidaridad y la cooperación con la comunidad internacional.

El narcotráfico se ha convertido en un tema internacional que lleva a muchos países, como Estados Unidos, a luchar contra él mediante su vinculación a otras cuestiones económicas y políticas, como por ejemplo los créditos o las certificaciones.

Por otra parte, una obligada mención en nuestro tema, es la aplicación de la denominada Ley Helms Burton. El 12 de marzo de 1996 el Presidente de los Estados Unidos firmó la "Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996" (Ley de la libertad cubana y la solidaridad democrática) conocida como Ley Helms-Burton, por el nombre de sus precursores. Esta Ley tiene dos objetivos fundamentales: proteger la propiedad de Estados Unidos en Cuba y presionar al régimen del Presidente cubano, Fidel Castro, a iniciar un proceso de democratización.

La Ley Helms-Burton consta de cinco partes, la primera es introductoria; la segunda refuerza sanciones contra el gobierno de Fidel Castro; la tercera se refiere a asistencia a un gobierno "libre e independiente en Cuba; la cuarta se aboca a la protección de derechos patrimoniales de nacionales de los Estados Unidos (título III); y la quinta incluye una serie de disposiciones de carácter migratorio relativas a la exclusión o no admisibilidad de determinados extranjeros.

Mediante la Ley Helms-Burton:

- ◆ Se concede a los exiliados cubanos el derecho a entablar juicios por propiedades perdidas en el régimen de Castro, con motivo de la Revolución de 1959.
- ◆ Se define que se entiende por "traficar", esto es, cualquier cambio, mejora o expansión en una inversión existente.
- ◆ El Congreso puede suspender la vigencia de la Ley cuando considere que Cuba se encuentra en una transición democrática. El Poder Ejecutivo no puede modificar la ley o convalidarla por decreto, pero tiene facultades para suspender por períodos renovables de seis meses la aplicación del título III.
- ◆ Se prohíbe el ingreso a los Estados Unidos de extranjeros que negocien con bienes confiscados por el gobierno cubano o que obtengan algún beneficio.

- ◆ Se promueve un bloqueo contra Cuba entre los organismos de crédito internacional en donde Estados Unidos tiene poder de veto, a fin de oponerse al ingreso de ese país hasta que sea democrático.
- ◆ Se establecen planes para apoyar económicamente un gobierno de transición en Cuba, con la condición de que al frente del mismo no se encuentren Fidel Castro o su hermano Raúl (actual ministro de defensa).
- ◆ Se promueve un embargo internacional en la ONU contra el régimen cubano. El Presidente de los Estados Unidos tiene la obligación de rendir informes anuales sobre las transacciones comerciales que tienen los demás países del mundo con Cuba.
- ◆ Se establece la vigilancia de todo envío de dinero a Cuba. Expresamente se condenan los créditos que otros países hayan dado o den a Cuba.

La Ley Helms-Burton ha sido duramente criticada por su extraterritorialidad, ya que pretende regular conductas de personas que no son nacionales de los Estados Unidos, que suceden fuera del territorio de los Estados Unidos y que no están sujetas al orden jurídico americano; así como por su violación al derecho internacional, ya que se vulnera el principio de la igualdad soberana, un Estado no tiene porque dictar leyes con efectos sobre otros. La aplicación extraterritorial de las leyes es una evidencia de las agresiones contra los principios del derecho internacional y de los atentados contra la soberanía de los Estados.

En la práctica la Ley Helms-Burton afectará mucho las asociaciones mixtas y las representaciones comerciales extranjeras. Quienes se beneficiarán serán los radicales exiliados en Estados Unidos, que contarán con un instrumento jurídico para hacer valer sus protestas.

En la relación Estados Unidos - Cuba hay que distinguir diferentes etapas: la invasión de Bahía de Cochinos en 1961, el bloqueo en 1962, la promoción de un aislamiento político y diplomático en 1964, las transmisiones de Radio Martí en 1985, el Acta para la democracia en Cuba o Ley Toricelli, que endureció el embargo económico en 1992 (y fue impugnada ante diversos foros internacionales) y finalmente la Ley Helms Burton.

Tal ordenamiento se ha convertido en una fuente de tensiones en el ambiente de diálogo y cooperación internacional, constituye una medida unilateral y extraterritorial de los Estados Unidos. México en su posición respecto a la misma, ha aplicado los principios básicos de política exterior y tanto el Presidente

de la República como el Secretario de Relaciones Exteriores han manifestado sus efectos nocivos.

En el Congreso Mexicano se está discutiendo la posibilidad de emitir una ley antidoto, inspirada en el Acta de Medidas Extraterritoriales Extranjeras canadiense de 1992, a raíz de la Ley Toricelli, que prohíbe a empresas de Canadá sumarse al embargo de su vecino sobre Cuba. El proyecto de ley antidoto no implica modificaciones constitucionales, sino únicamente a leyes secundarias, establecerá sanciones y multas para empresas mexicanas que atiendan las advertencias estadounidenses y buscará evitar la extraterritorialidad.<sup>122</sup>

Estados Unidos considera que la aplicación de la Ley será exclusivamente a las empresas que trafiquen con propiedades que fueron confiscadas por el gobierno cubano después de la revolución de 1959 y nunca fueron pagadas. "La administración Clinton dice que la Helms Burton es una ley interna; que la OEA no tiene ni debe tener jurisdicción sobre ella y con todo cinismo sostiene al mismo tiempo, que la legislación interna que penaliza a empresas de Estados Unidos y de cualquier otro país del mundo que hagan negocios con Cuba, sí tiene plena y legítima competencia en todo el orbe."<sup>123</sup> La posición de Estados Unidos evoca su actitud de conquistador, al suponer que todos los países y empresas del mundo deben dócilmente acatar sus designios.

La Ley Helms-Burton viola el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que postula esencialmente la ampliación del comercio y la eliminación de las barreras al comercio internacional. Se trata de una ley interna que trata de restringir la voluntad soberana de otros países para comerciar con quien decidan. La Unión Europea opina que se da una violación al derecho internacional y a los acuerdos que rigen el intercambio comercial entre las naciones. También se vulneran los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que establece que no se impondrán trabas ni excusas para llevar a cabo el comercio internacional. A finales de mayo de 1996, la Organización de Estados Americanos aprobó una resolución que pide la revisión de la validez jurídica de la ley, 23 países estuvieron a favor y 10 no participaron por estar ausentes, Estados Unidos se opuso a la iniciativa.

En la OMC se puede acudir a los paneles como mecanismos para resolver controversias, a fin de resolver si la ley americana viola o no sus disposiciones. Canadá y México disponen de mecanismos más concretos a través del TLC, ya

---

<sup>122</sup> Periódico "Reforma", México, D.F., miércoles 12 de junio de 1996, página 10A. Año 3, número 919.

<sup>123</sup> Aguilar Zinser, Adolfo. "El gigante y el homíguero. México, D. F., periódico "Reforma", viernes 7 de junio de 1996, página 17A. Año 3, número 914.

que a través de paneles (capítulo 20 del TLC) se puede determinar si la ley es contraria al bloque comercial.

En el contexto internacional, Estados Unidos está interponiendo razones de tipo local, principalmente electorales, en contra de principios universalmente aceptados. Resulta contradictoria su posición de promocionar acuerdos bilaterales y multilaterales y al mismo tiempo tomar medidas unilaterales de ese tipo. La Ley Helms-Burton ha ocasionado que la mayoría de los países se unan en contra de los Estados Unidos, de forma individual o ante organismos internacionales.

Es difícil determinar el futuro de la Ley Helms-Burton, ya que depende de las decisiones de la comunidad internacional, de la posible formación de un frente común de países contra Estados Unidos; de la relación bilateral de ese país con Cuba (siempre se le ha considerado como un mal ejemplo a seguir, que podría contaminar a otros países resentidos por malas condiciones socioeconómicas) y de las próximas elecciones presidenciales y del Congreso americano.

De todo lo expuesto en este capítulo podemos afirmar que con el marco constitucional existente el Presidente de la República, gracias a sus facultades de dirigir la política exterior y de negociar los tratados internacionales, interviene directamente en la regulación internacional de diversas materias.

Hacia el exterior, México ha participado en los tratados u organizaciones internacionales que hemos analizado a través de actos o actividades realizadas por el Presidente de la República como Jefe de Estado. La actuación presidencial debe en todo momento apegarse al marco constitucional que expusimos en el capítulo anterior y a la legislación aplicable en cada materia específica.

La dinámica de los fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales dificulta a las naciones anticipar con certeza el desenvolvimiento de los sucesos internacionales en el futuro cercano. "A partir de la década de los setenta se empieza a modificar el orden internacional que había surgido de la posguerra. Este fenómeno se explica en gran medida por la aparición de nuevas potencias que configuran un orden multipolar, así como por la creación y consolidación de nuevas organizaciones y alianzas entre países que, al margen del multilateralismo, buscan promover intereses comunes en diversas áreas."<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> "Antología de la Planeación en México". Tomo 22. La planeación del desarrollo en la década de los noventa. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fondo de Cultura Económica, 1992. p. 24.

Al final de los ochenta se presentó un conflicto entre las principales tendencias de la economía internacional "... mientras la profundización de la revolución tecnológica y el proceso de internacionalización productiva apuntan hacia la conformación de una economía global, las instituciones internacionales que regulan los aspectos financieros y comerciales no han alcanzado un consenso para determinar las formas de cooperación de la actividad económica mundial."<sup>125</sup>

En el orden internacional actual para mantener el crecimiento económico se está gestando una nueva dinámica en las relaciones económicas mundiales a partir de la conformación de bloques comerciales, mediante tratados o acuerdos internacionales.

Por otra parte, los objetivos de procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos entre ellos los países miembros de organizaciones internacionales y promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural, demuestran la vocación económico internacional existente hoy en día.

La deseabilidad económica de una política de coordinación es un tema importante. La política internacional de coordinación debe ser aplicada en respuesta a un problema específico y siguiendo un acuerdo sobre los objetivos políticos entre los mayores poderes económicos en expansión, para capacitarlos a subordinarse a los beneficios de la cooperación a largo plazo.

Las organizaciones internacionales son elementos que han comenzado a cumplir funciones normativas, sin embargo "... hay funciones jurídicas y políticas dentro del sistema global que están reservadas a los Estados nacionales."<sup>126</sup> Los Estados dominantes son los que tienen un papel más activo en la creación de la sociedad política global.

En el funcionamiento de las organizaciones internacionales también se encuentran factores de poder que intervienen en su devenir. Los Estados dominantes imponen muchas de sus decisiones a la nueva sociedad mundial global. El centro de las decisiones se encuentra en el Grupo G-7, al que le corresponde la tarea de coordinar la política económica de las potencias industriales: Estados Unidos, Alemania, Japón, Inglaterra, Italia, Francia y Canadá. Las variables del orden mundial económico son manejadas por este grupo.

<sup>125</sup> Millán, Julio A. Ob. cit. p. 77

<sup>126</sup> Chomsky, Noam, Dieterich, Heinz. "La sociedad global". Evolución, mercado y democracia. México, Joaquín Mortiz, S. A. de C. V., 1996. 2a. edición. p. 65.

Otras organizaciones internacionales cuentan teóricamente con estructuras formal-democráticas, pero ven restringido su campo de acción por limitaciones económicas y políticas impuestas por los Estados poderosos del primer mundo.

Un factor muy importante en el desarrollo del nuevo orden económico internacional es el desarrollo de las empresas transnacionales que constituyen un gran poder operado lejos de cualquier control democrático de las mayorías a las que se enfoca el objeto de su actividad. "La historia nos enseña que los dos factores que determinan las posibilidades futuras y de expansión de la democracia son el desarrollo económico y el liderazgo político."<sup>127</sup>

Es necesario que surjan nuevos actores en el escenario internacional que reclamen participación en la definición del nuevo orden internacional, en la conformación de la nueva agenda global y en las soluciones a problemas internacionales. Esto implica un fortalecimiento de las relaciones externas.

La participación de México en el campo internacional se acentuó con la reforma económica que comenzó desde los ochenta, con la que procuró dar una perspectiva diferente a todos los factores económicos y una visión distinta desde el exterior. Una de las grandes críticas que se ha hecho a este esquema es que los cambios provinieron de una élite en el poder sin contar con la aceptación del pueblo.

Finalmente puede afirmarse que a pesar de la incertidumbre general proveniente del dinamismo con que se adapta y cambia en la actualidad el marco de las relaciones entre países, el futuro en el desarrollo de los acontecimientos internacionales estará determinado por una creciente interdependencia a nivel global.

---

<sup>127</sup> Huntington, Samuel P. "La tercera ola". La democratización a finales del siglo XX. Madrid, España, Ediciones Paidós, 1994. p. 281.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Con base en lo expuesto a lo largo de la investigación, son sustentables las siguientes conclusiones, que dan respuesta a las hipótesis de trabajo planteadas.

### **a) ¿Cuál fue la orientación metodológica de la investigación?**

- ◆ Las facultades del Presidente de la República en materia económico internacional encuentran su sentido específicamente jurídico, en tanto que la Constitución Federal se refiere a ellas en su contenido. Desde el punto de vista económico, sociológico o político, no puede determinarse la significación jurídica de tales facultades. No obstante, en función del contenido de la Constitución Federal la interpretación de la norma puede auxiliarse de juicios que provengan de otras disciplinas.
- ◆ Consecuentemente, la investigación se enfocó a explicar las normas que expresan la regulación de las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional, no a justificarlas ni a rechazarlas porque sean compatibles o incompatibles con algún valor o juicio político preestablecido. En ese sentido, sólo se acudió a aspectos de carácter macroeconómico, político, sociológico, de planeación del desarrollo y de relaciones internacionales, en lo que ayudaron al desarrollo de la investigación.
- ◆ De esa manera, la investigación se circunscribió al estudio de las normas jurídicas y los hechos económico internacionales que concurren al nacimiento, vigencia y eficacia de las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional. Sin embargo, en los temas que obligan a identificar una opinión sobre cuestiones económicas y políticas se ubicó en una posición intermedia, entre quienes plantean un cambio radical del sistema presidencial y quienes pugnan por conservar las cosas como están. Esta posición intermedia se significó por un reconocimiento de los problemas existentes para dar entrada a una revisión y replanteamiento de las facultades presidenciales relativas a la materia económico internacional.

### **b) ¿Qué características tiene el sistema presidencial como forma de gobierno en que pueden expresarse las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional?**

- ◆ El sistema presidencial consagrado en la Constitución Federal plantea un Presidente de la República titular del Poder Ejecutivo Federal, electo mediante sufragio universal, que actúa tanto en su calidad de jefe de Estado, representante del país ante el exterior, como en la de jefe de gobierno, responsable del funcionamiento de la administración pública federal. Salvo un limitado refrendo de los actos del Ejecutivo Federal, no existe en este esquema la responsabilidad ministerial y el Presidente de la República está facultado para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y a sus colaboradores más cercanos.
- ◆ Por la unipersonalidad en la titularidad del órgano Ejecutivo y la concentración de facultades constitucionales y legales, el Presidente de la República es un funcionario de actuación decisiva para la administración del Estado, cuya personalidad influye en su toma de decisiones. Un Ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre que su legitimidad provenga del voto popular, sus actos se enmarquen en la Constitución, y esté sujeto a los controles de los otros poderes.
- ◆ La organización del Poder Ejecutivo es fundamental para que la misión del Presidente de la República tenga sentido. Los principios determinantes de ese poder, sus atribuciones y competencias son una referencia muy específica para saber hasta dónde alcanza el poder presidencial. Las relaciones con los demás poderes, la organización del propio Ejecutivo, según sea restringida o amplia, el origen de su legitimidad y designación, las fuerzas políticas que le combaten o le sostienen, la distinción o unificación de poderes son elementos para entender correctamente la misión y las funciones del Presidente de la República.
- ◆ En México, la imitación del modelo norteamericano, con algunos rasgos propios, se manifiesta en un presidencialismo puro, de carácter autoritario, donde tradicionalmente el Presidente de la República no comparte su poder con ninguna otra instancia.
- ◆ El término "presidencialismo" debe utilizarse únicamente para resaltar los excesos del sistema presidencial, con un grado excesivo de preeminencia del Presidente de la República, que relaja al máximo la división de poderes y elude la colaboración de los mismos. En el caso mexicano, tanto en la teoría como en la práctica, se advierte una evolución del "presidencialismo" a un "sistema presidencial", con énfasis en los controles, respeto de las áreas de influencia de los demás poderes y un proceso de federalismo coordinado.

- ◆ La mayoría de las razones que favorecen el predominio del Ejecutivo Federal sobre los otros Poderes obedecen a la carencia de normas jurídicas capaces de controlar eficientemente sus funciones; al exceso de atribuciones que las normas le conceden y a la falta de ejercicio de algunas facultades concedidas expresamente a los Poderes Legislativo y Judicial. Desde otro ángulo, la primacía del Ejecutivo respecto de los otros poderes, se explica no sólo por su regulación, sino también por la naturaleza de la sociedad y los problemas de toda índole que se afrontan.
- ◆ Las causas del predominio y fortalecimiento del poder Ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación particular en lo económico, político, social y cultural. No obstante lo anterior, existen factores comunes como son: los problemas socioeconómicos y la planeación centralizada; los de defensa y los militares; su intervención en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas, y el control de la opinión pública a través de los medios de comunicación.
- ◆ Nuestro sistema propicia un estilo personal de gobierno, por lo que éste se ve influenciado según el Presidente de la República en turno. En todos los países en los que se cuenta con la figura presidencial, el temperamento, carácter, simpatías y diferencias, educación y la experiencia personal, influyen claramente en la vida pública del Presidente y en sus actos de gobierno.
- ◆ Hay corrientes que proponen la necesaria adecuación al sistema presidencial actual; o bien le ven muchas desventajas a este esquema, por lo que proponen un cambio radical al parlamentarismo o estadios intermedios como el semipresidencialismo o semiparlamentarismo (con un Ejecutivo jefe de Estado y un Ejecutivo jefe de gobierno).

Para impulsar un ambiente más democrático, se han querido orientar las soluciones hacia la adopción del sistema parlamentario. Sin embargo, como nuestro sistema tradicional es el presidencial, el punto medular en realidad es lograr un equilibrio de poderes y establecer mecanismos de control más efectivos.

En este tema -que es crucial para la evolución jurídica futura de la figura del Presidente de la República- independientemente del mero análisis de las normas constitucionales, se sostiene una posición intermedia, en el sentido de que es necesario plantear racionalmente y, en un ambiente democrático, una revisión de las alternativas para encauzar el poder presidencial, de forma tal que se coordine más eficazmente con los otros poderes y los corresponsabilice

del ejercicio de sus facultades, siempre que se mantenga la ejecutividad del propio Poder Ejecutivo, en términos de eficiencia, eficacia y honradez.

- ◆ De los principios que dan forma a la organización del Poder Ejecutivo se desprenden el innegable sistema presidencial, que se encarna en un Ejecutivo unitario; la idea de que el pueblo participe directamente en la elección del Presidente de la República; las nociones de nacionalismo inmersas en los requisitos que deben cubrir quien pretenda ocupar el cargo; la no reelección del Presidente, claro producto de la historia mexicana, y los mecanismos de sustitución presidencial.
- ◆ El Presidente de la República, al apoyarse en la administración pública federal y las actividades de coordinación a través de gabinetes, se encuentra en una posición para gobernar más y administrar menos. En este contexto, el fortalecimiento de los sistemas de control y de comunicación con los poderes Legislativo y Judicial, con los poderes locales y con la sociedad en general, ayuda a mantener el equilibrio ante los principios de legalidad y constitucionalidad y, por ende, la supremacía constitucional.

**c) ¿Cuál ha sido la evolución histórica de la figura del Presidente en materia económico internacional?**

- ◆ La teoría del presidencialismo en México está determinada en dos grandes campos: el pensamiento que se ha desarrollado sobre el tema, como consecuencia de la evolución histórica, la experiencia y las tradiciones nacionales (liderazgo político, burocratismo político y presidencialismo) y, por otra parte, la evolución del marco jurídico.
- ◆ Cada Presidente de la República, según las circunstancias históricas o las suyas personales, se ha apoyado en su personalidad, poder político o económico, capacidad organizativa o de convocatoria. Unos usaron su personalidad para persuadir a los demás, otros asentaron su política en el engrandecimiento del Estado basado en la propiedad de los medios de producción. En la actualidad la balanza se inclinan cada vez mas hacia el ejercicio del poder basado en la organización, y no en la propiedad ni en la personalidad.
- ◆ El sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en gran parte hasta nuestros días, ya que entre los sistemas de las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay varias coincidencias.

- ◆ El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana a diferencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 señalaba que el Poder Ejecutivo se depositaba en uno o varios individuos. El punto principal del Constituyente de 1824 fue la adopción del federalismo, además se estructuró un sistema presidencial, sin tintes parlamentarios. En materia económica e internacional tanto el Acta como la Constitución, establecen facultades para el Ejecutivo Federal en relación a cuestiones económicas internas y hacen referencia a aspectos internacionales (tratados, concordatos) fundamentalmente para la defensa de la soberanía nacional.
- ◆ En materia económico internacional la Constitución de las Siete Leyes (de 15 de diciembre de 1835), ordenaba prácticamente lo mismo que los documentos constitucionales citados. Sin embargo, creó el Supremo Poder Conservador, como factor político. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 reiteraron la República centralista y suprimieron el Supremo Poder Conservador, con lo que se fortaleció al propio Poder Ejecutivo. El Acta Constitutiva de 1847, restableció la vigencia de la Constitución de 1824 y suprimió la vicepresidencia.
- ◆ En el texto primitivo de la Constitución de 1857, el régimen presidencial adoptado contempló ciertos matices parlamentarios. Se depositó el Ejecutivo en el Presidente de la República, a quien se subordinó de forma teórica al Congreso Federal. A partir de las reformas constitucionales de 1874 se reforzó el sistema presidencial, al restablecerse el Senado y al otorgarle veto suspensivo de las leyes al propio Ejecutivo. El tema central del pensamiento económico de esta Constitución fue el problema de la propiedad.
- ◆ El fortalecimiento del Ejecutivo con la Constitución de 1917 representó un importante factor de unidad social y un significativo elemento de respeto a las instituciones y al orden jurídico establecido por la Constitución Federal. Desde su promulgación hasta ahora, el Ejecutivo ha ganado importantes facultades y ha perdido muy pocas.
- ◆ Cualquiera que haya sido el nombre o la forma de gobierno en México, en toda su historia, éste siempre ha sido en la práctica centralista, y dentro de ese sistema ha predominado el presidencialismo. En la actualidad hay corrientes que luchan por una descentralización y un regreso al sistema presidencial original.

**d) ¿Cómo se han organizado otros países para regular la figura presidencial y sus facultades, particularmente las de carácter económico e internacional?**

- ◆ En América Latina los sistemas presidenciales confrontan, por un lado, el problema de dotar al Presidente de la República de facultades para fortalecer el desarrollo de los países y, por el otro, señalarle límites para que no caiga en la arbitrariedad. En este contexto, se han comenzado a buscar estructuras capaces de corregir las deficiencias presentadas por las versiones locales del presidencialismo, ya sea a través de una organización semipresidencial o notas parlamentarias especiales. Sin embargo, en todos los países latinoamericanos, existe todavía una marcada tradición de poder personal, donde generalmente los hombres predominan sobre las ideas y las instituciones.
- ◆ El parlamentarismo no es superior al presidencialismo. Ambas formas pueden dar resultados satisfactorios si se producen democráticamente.
- ◆ En Europa, el Presidente de la República no tiene tanta fuerza como en América Latina. Es una figura que se entrelaza con otras, ya que generalmente se trata de regímenes parlamentarios. La mayoría de las constituciones europeas analizadas incluyen, además, conceptos de integración y de materia económico internacional.
- ◆ Una característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado. Esta tendencia ha tratado de ser acotada con el establecimiento de esquemas de responsabilidad presidencial; limitaciones en el ejercicio de sus atribuciones; compartición del poder centralizado, e introducción de variables parlamentarias, que más bien han quedado a un nivel teórico.
- ◆ Las constituciones políticas más antiguas establecen principalmente reglas de elección, destitución, sustitución y facultades del Presidente de la República. La mayoría de ellas hacen referencia a atribuciones para celebrar tratados, recibir representantes diplomáticos y participar en cuestiones económicas internas. Las constituciones más modernas incluyen, además, principios específicos y facultades en materia económica y de planeación, así como el desarrollo de principios en materia internacional más avanzados.
- ◆ En materia económico internacional las facultades que los titulares del Poder Ejecutivo tienen en los países con régimen presidencial son similares, y aun cuando no están expresamente consignadas su existencia se puede desprender de un análisis integral de sus Constituciones.

- ◆ Por razones culturales e históricas en nuestro país se ha arraigado la idea de que el sistema presidencial es, por antonomasia, inconveniente y genera vicios. El análisis que hemos hecho a través de estas páginas indica que esa apreciación, no es necesariamente cierta. En otros países donde funciona el sistema presidencial los resultados no han inducido a sus pueblos a renegar de dicho sistema. Francia y Estados Unidos de Norteamérica son ejemplos de naciones donde el sistema presidencial sigue teniendo gran aceptación y vigencia.

**e) ¿Cuáles son los principios constitucionales que deben regir el ejercicio de las facultades del Presidente en materia económico internacional y con qué controles se deben ejecutar?**

- ◆ Los principios fundamentales que enmarcan las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico-internacional son: la creación democrática del orden jurídico; la rectoría del Estado y el régimen de economía mixta; la planeación democrática del desarrollo nacional; el federalismo coordinado y el manejo eficiente, eficaz y honrado de los recursos públicos para satisfacer sus fines; la conducción de la política exterior, conforme a los principios que más adelante se señalan; el reconocimiento de los efectos de la globalización, y los controles sobre las atribuciones del Ejecutivo Federal. Los lineamientos de política exterior y la globalización se consideran principios externos y los demás internos.
1. Un orden jurídico creado en forma democrática implica su correlación con la voluntad popular y la constante posibilidad de que dicho orden sea revisado y modificado, con la anuencia popular, cuando la mayoría social -debidamente representada- y oyendo a las minorías, lo considere necesario y oportuno. También significa la responsabilidad de los gobernantes ante la sociedad y la posibilidad de que ésta última por medio de sus representantes legítimamente designados (los otros poderes), ejerza control sobre el cumplimiento del orden jurídico.
  2. La rectoría estatal del desarrollo nacional y la economía mixta suponen la intervención estatal en la actividad económica. La Constitución de 1917 estableció, desde sus orígenes, un régimen de economía mixta que, aun con las reformas de su contenido inicial, conserva su esencia.

Al Poder Ejecutivo Federal le corresponde el desempeño concreto de la rectoría estatal del desarrollo nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados, así como del ejercicio de las

atribuciones constitucionales propias de esa rectoría, mediante reglamentos, decretos, acuerdos u órdenes presidenciales; acuerdos secretariales o de quienes legalmente tengan atribuciones delegadas y resoluciones administrativas concretas.

También le corresponde al Ejecutivo Federal la aplicación del marco legal establecido por el Poder Legislativo Federal en relación con la rectoría estatal. El Presidente de la República al ejercer la rectoría estatal mediante actos concretos de carácter administrativo y al tener la representación del país en el exterior, aparece ante los particulares y otras naciones como el titular originario de la rectoría estatal.

Para cumplir con su papel de rector, el Estado tiene asignadas constitucionalmente una serie de atribuciones que pueden o no conllevar facultades de imperio y que comprenden el contenido de las actividades estatales. La concurrencia de los sectores público, social y privado en el desarrollo nacional se da por definición bajo la rectoría del Estado, e incluye no sólo la participación paralela de los tres sectores en el desarrollo económico, sino también cierto grado de protección del Estado hacia las actividades de los particulares, definidos como sector privado o como sector social, según sea el caso.

3. La atribución de planear el desarrollo del país (artículo 26 constitucional) descansa principalmente en el Poder Ejecutivo. La participación de los otros actores involucrados en el proceso de planeación resulta fundamental para reflejar las necesidades del pueblo en todos los ámbitos y para fungir como mecanismos de control de las actividades que se lleven a cabo.

El proceso de planeación se ejerce en cuatro vertientes principales: la obligatoria (referida a la Administración Pública Federal), la de coordinación (dirigida a las actividades conjuntas de la Federación y las entidades federativas), la de inducción (relativa a medidas gubernamentales que motivan conductas de los particulares) y la de concertación (encaminada a negociar programas y acciones con los sectores privado y social).

4. Las facultades del Presidente de la República, de conformidad con un marco normativo que sostenga el federalismo coordinado, deben ejercerse dentro de sus límites constitucionales, con mecanismos de control y pleno respeto de las atribuciones de los otros niveles de gobierno y poderes de la Federación.
5. El Presidente de la República tiene la atribución de dirigir la política exterior (artículo 89 constitucional, fracción X), de conformidad con los principios de

autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de controversias, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica de los Estados, cooperación internacional para el desarrollo y lucha por la paz y la seguridad internacionales, introducidos en la Constitución Federal por reforma del 11 de mayo de 1988. En aplicación del artículo 133 constitucional estos principios son parte del derecho mexicano, sin necesidad de incorporarlos expresamente a la ley fundamental, por estar consignados en tratados o acuerdos internacionales suscritos por México.

6. La globalización es un concepto que, si bien no está expresamente reconocido por nuestra ley fundamental, se vincula a los principios de política exterior derivados de la propia Constitución Federal, que arriba se han identificado, así como de los fenómenos actuales significados por un mundo interdependiente, en donde los problemas existentes requieren de soluciones globales.

En los documentos que han regido a nuestro país como Constituciones Políticas se ha reconocido la existencia de contactos con otras naciones, fundamentalmente a través de tratados y convenciones internacionales. Tales contactos se han acentuado con el devenir de las comunicaciones y los transportes. La realidad actual es que lo que sucede en un país tiene repercusiones en todos los demás.

El Estado nacional como base de la organización política de los países y de la organización internacional subsiste frente a las tendencias globalizadoras, como una fuerza para representar los intereses de cada Estado. Los conceptos de soberanía y de nacionalismo necesitan entrar en un proceso de adaptación dinámica en el que se manifieste un equilibrio entre el mantenimiento del Estado nacional y el funcionamiento de las organizaciones internacionales, principalmente a través del derecho elaborado a partir de principios de aceptación universal por la comunidad de naciones soberanas.

Entre las consecuencias del proceso de globalización se han identificado dos diferentes mecanismos que tienden a prevenir sus efectos nocivos, como son la política internacional de coordinación y la supervisión internacional preventiva. Estas nociones reconocen la existencia de problemas derivados de la globalización e intentan facilitar el diseño de soluciones a nivel global, mediante acciones previas al surgimiento de conflictos.

Hoy en día el régimen de cooperación no ha logrado desarrollarse plenamente, en virtud de que se ha limitado a determinadas áreas y las

autoridades que intervienen en su diseño muchas veces tienen jurisdicciones limitadas.

Como parte de los sistemas de supervisión los países aceptan la injerencia de organismos multilaterales de carácter económico en sus decisiones de política interna. En la actualidad no sólo los organismos multilaterales realizan tareas de supervisión, sino también algunos organismos gubernamentales que no tienen carácter internacional formal, como es el caso de los bancos y los ministerios de economía de los países más poderosos.

La cooperación y la supervisión internacionales llegan acompañadas de una tendencia creciente a la regulación internacional que, en la práctica, se traduce en una forma de intervencionismo, a fin de mantener, en lo internacional, un orden conveniente para los países dominantes.

7. En la actualidad, las atribuciones del Congreso para controlar al Ejecutivo Federal básicamente son: la legislación reglamentaria de los poderes del Presidente de la República, el control permanente de índole política, financiera y administrativa sobre los actos del Ejecutivo y el juicio político.

En materia económica las facultades del Congreso se manifiestan en: el control financiero respecto del Ejecutivo, la normatividad monetaria y la rectoría del Estado y el desarrollo económico.

Los mecanismos de control del Ejecutivo sobre el Congreso representados por el veto y la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, junto con los poderes metaconstitucionales del Presidente de la República, le permiten un gran margen de maniobra política para que sus decisiones sean avaladas por una mayoría legislativa comprometida con él.

El juicio de responsabilidad del Presidente de la República implica un problema político, el enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se trata de un recurso extraordinario muy grave, que únicamente debe ser utilizado cuando no queda otra forma para salvaguardar el régimen constitucional.

Existen suficientes controles para que la acción de la administración pública no se extralimite. En teoría únicamente hay que perfeccionarlos. Sin embargo, la extralimitación acontece cuando no existe la voluntad suficiente para que esos controles sean verdaderamente efectivos o el Ejecutivo no se siente realmente comprometido para salvaguardar la Constitución.

- ◆ El crecimiento de los metapoderes del Presidente de la República constituye un peligro para el cumplimiento real del orden constitucional. Para limitarlos se han desarrollado controles constitucionales como el período presidencial y las atribuciones del Poder Judicial Federal a través del amparo. Otros controles metaconstitucionales son la situación internacional de interdependencia y globalización, así como otros factores reales de poder como lo son; las organizaciones no controladas, la prensa y la iglesia católica. Lo interesante sería encontrar una fórmula para controlar legalmente la aplicación de este tipo de facultades, ya sea constitucionalizarlas o ponerles un límite.
- ◆ Las funciones del Poder Ejecutivo ya no pueden ser divididas únicamente como políticas y administrativas, también deben tomarse en cuenta las atribuciones económicas y sociales. En el análisis de las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional deben tomarse en cuenta las facultades presidenciales en materia legislativa (que incluyen facultad reglamentaria, situaciones de emergencia, regulación económica y tratados internacionales) y en materia judicial.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República, apoyada en los cuerpos técnicos y aparatos administrativos necesarios para hacer cumplir la ley, debe respetar el contenido de las leyes y no utilizarse como una forma de ampliar las atribuciones del Ejecutivo.

En la actualidad, prácticamente en todos los países, los Presidentes tienen facultades legislativas; aunque constreñidas a casos específicos, que se consideran excepcionales. Una de las excepciones más comunes se da en las situaciones de emergencia. La Constitución Mexicana prevé los casos de emergencia y da las soluciones para salvar una situación irregular, estas medidas no rompen el orden constitucional.

- ◆ La facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas es muy amplia fundamentalmente se manifiesta en la representación del país hacia el exterior, la celebración de los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado, la construcción de la política exterior del país, el reconocimiento de gobiernos extranjeros, la decisión de romper relaciones con otros países cuando es necesario, la celebración de alianzas, las declaraciones de política internacional y la determinación del sentido de la votación del país en los organismos internacionales.

De conformidad con el artículo 133 constitucional, para México un tratado es derecho interno siempre que respete la Constitución.

La participación del Presidente de la República en la negociación de tratados resulta necesaria, ya que es el encargado de dirigir la política exterior y de aplicar, en última instancia, el contenido de dichos tratados.

- ◆ El papel preeminente del Poder Ejecutivo en el manejo de la administración pública se ha distorsionado debido a la explotación indiscriminada de sus facultades, a la incapacidad del Poder Judicial para frenar los excesos del Poder Ejecutivo y a la dependencia casi total de los legisladores del propio Ejecutivo.
- ◆ Entre las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económica se ubica: la intervención del Ejecutivo Federal en el proceso económico de producción, distribución y consumo (artículo 131 constitucional), la política monetaria, los empréstitos, la inversión pública y la extranjera.

Las facultades del Presidente de la República derivadas del segundo párrafo del artículo 131 constitucional han adquirido importancia decisiva, debido a que las tendencias internacionales colocan al comercio exterior como uno de los factores vitales para el desarrollo del país.

Teóricamente, la participación del Ejecutivo en la política monetaria se ha reducido con el nuevo esquema constitucional que otorga autonomía al banco central, lo que permite una actuación de contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Dentro de este marco, el Presidente de la República sigue teniendo presencia a través de la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno, de la recepción de informes, así como de la necesaria coordinación que debe existir con la política económica integral.

Las facultades del Presidente de la República en materia de contratación de empréstitos son restrictivas. Las facultades metaconstitucionales han hecho que en la práctica se actúe con suma liberalidad en la contratación de empréstitos y no sea posible ejercer un control suficiente, ya que las posibilidades de criticar o rechazar lo hecho por el Presidente de la República son muy escasas. El Congreso otorga previamente determinadas bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, sin embargo, propiamente revisa el endeudamiento una vez que el Presidente ya lo realizó.

Una de las transformaciones más importantes en materia de empréstitos públicos ha sido la aparición de organismos financieros internacionales, cuyo objetivo principal es intervenir internacionalmente en el campo monetario o en el económico.

La intervención estatal a través de la obra pública y de las adquisiciones se convirtió en un mecanismo para reactivar o frenar a la economía nacional, por consideraciones macroeconómicas.

No existe un precepto constitucional que expresamente le otorgue al Presidente de la República atribuciones específicas en materia de inversión extranjera. Sin embargo, de las facultades constitucionales económicas que posee, de la normatividad secundaria y de la aplicación de la política económica se desprenden actividades presidenciales importantes en cuestiones de inversión extranjera. Actualmente todos los países en desarrollo hacen uso de mecanismos de inversión extranjera para atraer capitales a su economía.

En el terreno económico se concentran importantes facultades del Ejecutivo, al punto de que el Presidente de la República se convierte en un factor determinante de la economía. Por ello, es necesario que sus atribuciones se encuentren perfectamente delimitadas y que, aun en los casos en que sea necesario tomar decisiones rápidas, se disponga de mecanismos de control, que no signifiquen obstáculos al dinamismo de la economía.

- ◆ Como facultades en materia internacional atribuidas al Presidente de la República, además de las relativas a dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado, existen las del nombramiento de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación senatorial y la declaración de guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión. En caso de guerra, el Presidente de la República es quien conduce las acciones, concentra todos los poderes y si el país es atacado tiene que actuar. La situación de guerra generalmente se combina con la suspensión de garantías.

También se relaciona con este tipo de facultades internacionales la atribución presidencial exclusiva, consistente en hacer abandonar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, y las relacionadas con temas migratorios.

En materia de relaciones exteriores, el Presidente de la República no confronta las limitaciones del contexto interno. Sus atribuciones deben ser las suficientes para presentarse como un órgano sólido frente al exterior, sin trabas innecesarias que entorpezcan su actuación.

- ◆ El marco jurídico de la actuación del Presidente de la República en México está dado por ciertos preceptos constitucionales -particularmente las fracciones del artículo 89- y diversas leyes secundarias que regulan su actividad. No existe un ordenamiento legal específico que regule la materia económico internacional. Sus aspectos fundamentales se encuentran en diversas leyes relacionadas tanto con la materia económica como con la internacional. Cada ley debe fijar a través de sus textos la medida del ejercicio del poder discrecional, ya sea del Presidente de la República o en particular de la Administración Pública y evitar el uso de fórmulas imprecisas y genéricas que amplíen el campo en el que las facultades discretoriales puedan ser utilizadas.
- ◆ Sin implicar justificación o rechazo alguno, en función de valores o juicios políticos preestablecidos, se ha sostenido en este trabajo, que es necesario plantear racionalmente y en un ambiente democrático, una revisión de las alternativas para encauzar el poder presidencial, coordinarlo con los otros poderes y lograr una corresponsabilidad en el ejercicio de sus facultades.

Para ese propósito, se han identificado, en forma tentativa, algunos de los medios de fortalecimiento del control del ejercicio de las atribuciones del Presidente de la República, en especial las relativas a materia económico internacional. Estos medios se refieren fundamentalmente al fortalecimiento de los Poderes Legislativo y Judicial, a fin de que ejerzan una verdadera función de colaboración y control, e incluyen:

- ⇒ Condicionar la facultad del Ejecutivo para nombrar y destituir a miembros del gabinete.
- ⇒ Establecer en el Senado la mayoría calificada para ratificar a funcionarios públicos importantes.
- ⇒ Establecer la derogación inmediata de las leyes y medidas tomadas con motivo de una suspensión de garantías, al desaparecer las circunstancias extraordinarias que las motivaron.
- ⇒ Determinar, expresamente, que actividades relacionadas con la rectoría económica estatal requerirían, por su significada importancia, de aprobación del Congreso de la Unión, a fin de que dicho órgano ejerza

mayor control para preservar la soberanía, promover el desarrollo y abatir las desigualdades y desequilibrios de la estructura económico y social.

- ⇒ **Obligar al Ejecutivo a presentar los planes y programas, los criterios de política económica, la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la cuenta pública, con una mayor anticipación.**
- ⇒ **Vincular en un solo documento jurídico, la planeación, los ingresos, los egresos y la deuda pública, a fin de dar a la regulación de todos esos procesos la categoría de ley y posibilitar la participación de la Cámara de Diputados y de la de Senadores en su análisis.**
- ⇒ **Establecer mecanismos constitucionales para el evento de que, si una oposición política calificada en el Poder Legislativo rechazara el presupuesto, sometido a la consideración por el Ejecutivo, pueda superarse el riesgo de ingobernabilidad.**
- ⇒ **Fortalecer la independencia en la designación de los miembros de la Contaduría Mayor de Hacienda o crear un nuevo órgano de fiscalización.**
- ⇒ **Precisar las facultades del Presidente de la República derivadas del artículo 131 constitucional, debido a que las tendencias internacionales colocan al comercio exterior como uno de los factores vitales para el desarrollo y a que su ejercicio constante, dadas las circunstancias mundiales, puede llevarlas a una extralimitación.**
- ⇒ **Conceder mayores atribuciones al Poder Legislativo en la negociación de los créditos y en el control.**
- ⇒ **Señalar que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, servicios u obras de cierta magnitud o que comprometan la economía nacional sean previamente aprobadas por el Congreso.**
- ⇒ **Determinar el marco de actuación de quien debe autorizar la entrada de inversión extranjera; los objetivos básicos que debe perseguir, así como establecer esquemas alternativos que de ser posible, coadyuven a evitar un retiro repentino de los capitales del exterior, que ponga en peligro la estabilidad financiera y el crecimiento económico.**
- ⇒ **Exigir una mayoría calificada para aprobar los tratados internacionales suscritos por México, específicamente en relación a aquellos que pudieran afectar la política interior, el marco constitucional y el destino del**

país, así como aplicar un mecanismo similar al de la aprobación de las reformas constitucionales, establecido en el artículo 135 de nuestra Carta Magna, en el que se incluya a la Cámara de Diputados y no solamente al Senado, así como señalar que se aplica en caso de conflicto entre un tratado válidamente celebrado y una ley.

- ⇒ Señalar las materias específicas en donde solamente se pueden suscribir tratados internacionales y no otros instrumentos, como los acuerdos interinstitucionales que, de conformidad con la Ley sobre la Celebración de Tratados, pueden ser celebrados únicamente entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Cabe señalar que estos acuerdos son diferentes a los acuerdos ejecutivos previstos en la legislación americana, ya que éstos últimos requieren de la firma del Presidente de los Estados Unidos de América.
- ⇒ Ampliar las atribuciones del Senado para otorgar su "consejo y consentimiento" al Presidente de la República en las negociaciones diplomáticas, como un contrapeso.
- ⇒ Identificar como otra vertiente de un posible cambio, el señalamiento constitucional de las responsabilidades del Presidente de la República que se niegue a publicar una ley aprobada por el Congreso de la Unión o darle facultades al Poder Legislativo para publicarlas;
- ⇒ Reducir la mayoría del Congreso exigida para superar el veto del Presidente y señalar excepciones al veto presidencial.
- ⇒ Prever constitucionalmente períodos más largos para determinar la responsabilidad de los ex-presidentes.
- ⇒ Modificar el título cuarto constitucional para determinar claramente los supuestos de responsabilidad política, penal, civil y administrativa del Presidente de la República, así como por delitos graves del orden común.
- ⇒ Hacer del Ministerio Público un órgano verdaderamente autónomo.
- ⇒ Concentrar en el Poder Judicial a los distintos tribunales que actualmente funcionan con una relativa autonomía.
- ⇒ Revisar las leyes procesales y mejorar los recursos constitucionales.

- ⇒ Establecer responsabilidades claras del Presidente de la República y de sus colaboradores respecto del incumplimiento, en el auxilio, al Poder Judicial.
- ⇒ Introducir el servicio civil de carrera para asegurar lealtad de los servidores públicos a las instituciones y cumplimiento de sus deberes; honradez, transparencia y control en el gasto público que manejen, así como fomento a la vocación de servicio.

**f) ¿Cuáles son las aplicaciones concretas de las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional, en cuanto a tratados internacionales y a participación en organizaciones internacionales?**

- ◆ Factores como las crisis económicas, la deuda externa, la necesidad de democratización y la globalización, entre otros, han determinado la necesidad de cambios sustanciales a las facultades del Ejecutivo Federal.

Dentro de la política económica internacional el gobierno mexicano ha manifestado una gran preocupación por la apertura económica y por revitalizar el sistema multilateral de comercio, a fin de contrarrestar las fuertes tendencias proteccionistas de algunos bloques económicos. Las negociaciones en materia económico internacional responden en parte, al propósito de aprovechar las ventajas de la globalización para sustentar el crecimiento de México.

En un ambiente de bloques económicos se presenta como concepto fundamental la política de coordinación o de convergencia de políticas nacionales, además en un entorno globalizado, surgen varios instrumentos para lograr una cooperación internacional, además de los acuerdos o tratados internacionales y las organizaciones internacionales.

- ◆ El ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio fue un instrumento para insertar al país en el sistema normativo del comercio internacional. Representaba un conjunto de normas, un acuerdo multilateral sin base institucional que se aplicaba con un carácter provisional y se refería al comercio de mercancías. Fue sustituido por la Organización Mundial del Comercio que tiene un carácter permanente y abarca comercio de mercancías, de servicios y la propiedad intelectual. Esta transformación es una prueba de la tendencia globalizadora para crear una sociedad internacional.

Desgraciadamente su aplicación práctica se ve afectada por los intereses de los países dominantes.

- ◆ El Tratado de Libre Comercio para América del Norte fue producto y exigencia de la globalización, ante la creciente integración de las economías e industrias nacionales a la dinámica de los mercados globales. En la actualidad puede afirmarse que algunas de las expectativas del programa económico y de la negociación del tratado no se vieron correspondidas con hechos, por lo que se está planteando la posibilidad de modificar algunas partes del tratado y buscar acuerdos con otros países o bloques económicos de influencia. El señalamiento, por parte del gobierno, de los resultados en cada uno de los temas objeto del tratado podría ayudar a determinar cuáles son las materias que deben adecuarse. La principal crítica que se le ha hecho al tratado es que intenta uniformar normas para países que tienen un nivel de desarrollo diferente, fundamentalmente en lo que respecta a México.
- ◆ En el proceso de integración latinoamericana se adoptaron varias acciones en los campos político y económico, a fin de disminuir la vulnerabilidad de la región frente al exterior y contribuir al fortalecimiento del proceso de integración regional. En este contexto se suscribió un Acuerdo de Libre Comercio con Colombia y Venezuela y se firmó un Acuerdo Marco Multilateral para promover la negociación comercial entre los gobiernos de México y los países de Centroamérica.
- ◆ La Comunidad Europea es una "sociedad" de Estados a la cual han sido transferidas una serie de funciones y tareas, al contrario de lo que sucede con la mayoría de las organizaciones internacionales a las que se les han transferido funciones técnicas de carácter limitado. México se encuentra en negociaciones con la Unión Europea para suscribir un Acuerdo de Libre Comercio y Concertación Política.
- ◆ Con la Cuenca Oriental del Pacífico, México ha estrechado relaciones con diversos países de la zona para aumentar los flujos de comercio e inversión.
- ◆ La gran ventaja de los acuerdos bilaterales (como el suscrito con Chile o con Bolivia) es que pueden ser formulados e implementados muy rápidamente, no como los acuerdos multilaterales que involucran la impracticabilidad de obtener acuerdos entre varias partes con preocupaciones políticas de autonomía.
- ◆ El desarrollo de las organizaciones internacionales regionales es resultado del reconocimiento de los gobiernos de las dimensiones internacionales de los problemas políticos, económicos y sociales y de la consiguiente necesidad de

cooperación para resolverlos. En la economía global se presenta un movimiento hacia los bloques regionales y la distanciación de las organizaciones multilaterales. La crisis del multilateralismo es una manifestación de la falta de liderazgo en la economía internacional. El problema es que las organizaciones internacionales no fueron planeadas para hacer frente a las cuestiones globales.

Una particularidad en los actuales acuerdos con los organismos financieros internacionales, es que se han establecido nuevas normas para condicionar los recursos financieros ligados a la reestructuración de deuda o a la obtención de dinero fresco a mecanismos paralelos.

- ◆ En los tiempos recientes ha podido observarse que la Carta de la Organización de las Naciones Unidas presenta fallas y es necesaria tanto su actualización como el replanteamiento de algunos de sus puntos esenciales, particularmente en lo que se refiere a la composición del Consejo de Seguridad, la reglamentación o supresión del veto y la representación en la Asamblea General.

Los derechos y deberes económicos que postula la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados están fundamentalmente encaminados a resaltar las nociones de libertad, comercio internacional, cooperación, celebración de acuerdos, asociación, promoción del desarrollo, participación en la toma de decisiones, eficacia de las organizaciones internacionales, avances tecnológicos, liberalización, eliminación de la discriminación, desarme y respeto a los intereses de los demás países. Este documento contiene principios muy importantes para la creación de un orden económico internacional, sin embargo el hecho de que no todos los países lo hayan reconocido dificulta su utilización como instrumento global. En México la mayor parte de esos principios han sido plasmados en los programas económicos y sociales del país.

- ◆ La Organización de Estados Americanos proporciona un foro para la cooperación de los países miembros en cuestiones de carácter político, económico, social y cultural de carácter regional. Se le ha criticado por su estructura que no le permite operar bien y a que sus funciones son deliberantes o de iniciación de políticas y no produce decisiones importantes.
- ◆ El Fondo Monetario Internacional se creó con el objeto de promover la cooperación monetaria internacional, promover la estabilidad de los mercados de cambios, evitar las restricciones cambiarias y de pagos internacionales, así como apoyar a los países miembros con recursos a fin de corregir los

desequilibrios en la balanza de pagos. La condicionalidad es uno de los factores que más determina la influencia del organismo en la conducción interna de un país, ya que se establecen ciertos parámetros a cumplir.

- ◆ El Banco Mundial tiene como metas colaborar en la apertura de los mercados y en el fortalecimiento de las economías. Su solvencia financiera y su acceso a los mercados mundiales de capital le permiten invertir en diversas comunidades y sectores, así como servir de intermediario en los movimientos de fondos entre los países ricos y pobres. Una de las críticas fundamentales hechas al Banco Mundial es que necesita reorganizarse, descentralizarse y reorientar políticas, ya que su desarrollo, en la actualidad, depende mucho de las políticas internas de los países de mayor poderío económico.
- ◆ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico fue creada con la finalidad de expandir la economía y el empleo, promover el bienestar económico y social mediante la coordinación de las políticas económicas y sociales de sus Estados miembros, y alentar y armonizar los esfuerzos en favor de los países en desarrollo. Sus instrumentos jurídicos son muy detallados y sumamente técnicos con un enfoque a países con gran desarrollo, por lo que muchas partes no son aplicables a México. Esto lleva a cuestionar la permanencia y actuación de nuestro país en ese tipo de organizaciones.
- ◆ La desorganización del mercado y la depresión económica generaron el propósito político de establecer un régimen regulatorio a nivel internacional, a través de instituciones como el Banco Internacional de Compensaciones y Liquidaciones o la Organización Internacional de Comisiones Nacionales de Valores.

**g) ¿En qué sistema económico internacional se ejercen las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia económico internacional y qué nuevas corrientes de globalización influyen en su ejercicio?**

- ◆ En la actualidad, a nivel internacional, podemos reconocer tres procesos básicos de integración que están en camino: el económico (en sus niveles macro y micro), el financiero (primordialmente en servicios) y el político. Este último es el más difícil de alcanzar, ya que la integración política significa resolver previamente el problema de la integración de la gente y el riesgo del resurgimiento de los nacionalismos recalcitrantes, que constituye un gran obstáculo. En el caso de México los procesos de integración tienen que ser necesariamente graduales y apoyados democráticamente.

- ◆ El marco constitucional regulador de la figura del Presidente de la República, le permite dirigir la política exterior y negociar los tratados internacionales, así como intervenir directamente en la regulación internacional de diversas materias.
- ◆ Las negociaciones de México en diversos frentes del sistema económico internacional tuvieron como resultado primordial el insertar al país en un esquema multilateral, así como la oportunidad de adecuar el marco de formulación y ejecución de la política económicas. El derecho económico internacional está concebido para complementar la organización mundial, e introducir regulación a nivel internacional sobre comercio internacional, inversiones extranjeras, recursos naturales no renovables, finanzas internacionales, aspectos monetarios internacionales, así como mecanismos para el arreglo de los conflictos de orden económico.
- ◆ Las organizaciones internacionales son elementos que han comenzado a cumplir funciones normativas. Sin embargo, hay funciones jurídicas y políticas dentro del sistema global que están reservadas a cada país. Los Estados dominantes son los que tienen un papel más activo en la creación de la sociedad política global. Es necesario democratizar las instituciones organizativas internacionales y facilitar la creación de autoridades internacionales.
- ◆ Diversos cambios estructurales han revolucionado al mundo, como son las transformaciones en la producción, con las nuevas tecnologías, el proceso global de producción, el desarrollo de las comunicaciones y los transportes, la evolución del concepto de mercado físico o localizado, el cambio de las estructuras y reglas de funcionamiento del mercado internacional, el nuevo sistema de comercio internacional, el sistema financiero basado en tipos de cambio y tasas de interés flexibles, la tercera revolución tecnológica industrial (informática y multimedia), la permeabilidad económica, política y cultura de los países por la globalización, la reconfiguración de las sociedades industriales y el nuevo sistema económico mundial.

Esos cambios hacen necesario redefinir las funciones del Estado (y dentro de ellas de la figura presidencial) como agente económico, complementario, promotor del desarrollo, regulador de excesos e imperfecciones del mercado, negociador internacional, encargado de la política fiscal, monetaria y cambiaria y de la concertación de precios y del fomento a la inversión privada nacional y extranjera.

En este contexto, también resulta necesaria la formación de capital humano y de tecnología, el funcionamiento del mercado en la asignación de producción y el desarrollo de una economía abierta en el ámbito internacional con integración diversificada por la incorporación a distintos bloques económicos.

- ◆ Los cambios en el sistema internacional han producido la aparición de nuevos fenómenos internacionales que han originado un nuevo sistema mundial, caracterizado por el debilitamiento del Estado en las relaciones internacionales, la desaparición de los límites entre el mundo interno del Estado y el mundo internacional, y entre la política interior y la política exterior. En este contexto, la problemática económica se presenta como punto central del sistema internacional, que inclusive llega a supeditar otros problemas.
- ◆ La creciente competencia económica entre naciones y las nuevas formas de intervención extranjera en las cuestiones internacionales demandan un Poder Ejecutivo firme, que represente la unidad de México frente al exterior, pero sujeto a controles internos, dentro de un marco democrático.
- ◆ Para hacer frente a los retos de la globalización, necesitamos contar con un esquema constitucional y legal, apoyado en la democracia, que no solo se quede en teoría, sino que se materialice en la práctica. En caso contrario fácilmente se puede sucumbir a tendencias globalizadoras en sus aspectos negativos, entre otros, el control de los países dominantes, el control del capital mundial, o el desarrollo sin límite de las transnacionales que únicamente velan por sus intereses particulares. Los países se pueden incorporar y fortalecer en el nuevo esquema de globalidad cuando la gente cree en sus instituciones, éstas son soberanas, se legitiman en la democracia y hay certeza de que funcionan con eficacia y eficiencia. La creación de reglas globales y la cooperación global o la falta de ella van a ser el gran tema para el siglo entrante.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **OBRAS.**

- **ACOSTA ROMERO, Miguel.** "Derecho Bancario". México, Editorial Porrúa, S.A., 1991. 4a. edición.
- **ACOSTA ROMERO, Miguel.** "Teoría General del Derecho Administrativo". México, Editorial Porrúa. S. A., 1984, 6a. edición.
- **ACOSTA ROMERO, Miguel. MARTINEZ MORALES, Rafael.** " Catálogo de ordenamientos jurídicos de la Administración Pública Federal." México, Editorial Porrúa. S. A., 1989, 3a. edición actualizada.
- **ALCANTARA SAEZ, MANUEL.** "Gobernabilidad, crisis y cambio". Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. México, Fondo de Cultura Económica, 1995. 1a. edición.
- **ALVAREZ SOBERANIS, Jaime.** "El régimen jurídico y la política en materia de inversiones extranjeras en México". México, Editorial Themis, 1990.
- **ARELLANO GARCIA, Carlos.** "Primer Curso de Derecho Internacional Público". México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, 2a. edición.
- **BARRERA GRAF, Jorge.** "Instituciones de Derecho Mercantil." México, Editorial Porrúa, S.A., 1989, 1a. edición.
- **BARRO, Robert J.** "Macroeconomía". México, Nueva Editorial Interamericana, S. A. de C. V., 1968.
- **BASCUÑAN Valdés, Aníbal.** "Manual de Técnicas de Investigación Jurídica" Santiago de Chile, Jurídica de Chile, 1971.
- **BAUM, Warren C.** "El ciclo de los proyectos". Washington, Estados Unidos de América, Banco Mundial, 1991. 6a. impresión.
- **BECERRA RAMIREZ, Manuel.** "La Constitución Rusa de 1993". México, Cuadernos Constitucionales, 1995.

- **BERLIN VALENZUELA, Francisco.** "Derecho Parlamentario". México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición.
- **BIELSA, Rafael.** "Derecho Constitucional". Buenos Aires, Argentina, Ediciones De Palma, 1959, 3a. edición.
- **BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo.** "Derecho Constitucional". Traducción: Pablo Lucas Verdu. Madrid, España, Editorial Tecnos, S.A., 1965.
- **BLANCO MENDOZA, Herminio.** "Las negociaciones comerciales de México con el Mundo". Colección: Una visión de la modernización de México. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 1a. edición.
- **BRITO MONCADA, Javier Ramón.** "Derecho Internacional Económico; perspectiva histórica, económica, política y jurídica." México, Editorial Trillas, S. A., 1982.
- **BURGENTHAL, Thomas. MAIER, Harold G.** "Public International Law". Minnesota, Estados Unidos de América, West, 1990.
- **BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** "Derecho Constitucional Mexicano". México, Editorial Porrúa, S.A., 1991, 8a. edición.
- **BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** "Las garantías individuales". México, Editorial Porrúa, S.A., 1991, 23a. edición.
- **CANALS ARENAS, Jorge Ricardo.** "El contrato de obra pública". México, Editorial Trillas, 1991. 1a. edición.
- **CARDENAS GRACIA, Jaime F.** "Transición Política y reforma constitucional en México". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. 1a. edición.
- **CARDENAS GRACIA, Jaime F.** "Una Constitución para la Democracia". Propuestas para un nuevo orden constitucional. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996. 1a. edición.
- **CARPIZO, Jorge.** "El Presidencialismo mexicano". México, Editorial Siglo XXI, 1989, 9a. edición.
- **CARPIZO, Jorge.** "La Constitución Mexicana de 1917". México, Editorial Porrúa, S.A., 1986, 7a. edición.

**TESIS DOCTORAL.**  
**FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE**  
**DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- **CARRILLO FLORES, Antonio.** "Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, 1a. edición.
- **CATALAN VALDES, Rafael.** "Las nuevas políticas de vivienda." Colección: Una visión de la modernización de México. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición.
- **CHAUYFFET CHEMOR, Emilio.** "Derecho Administrativo". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, 1a. reimpresión.
- **COOKE, Peter.** "The Basle Committe on Banking Supervision and the evolution of capital convergence". Excerpts from Bank Capital Adequacy. Londres, Inglaterra, Price Waterhouse, julio de 1991.
- **COSIO VILLEGAS, Daniel.** "El sistema político mexicano". México, Editorial Joaquín Mortiz, 1972.
- **DE LA MADRID HURTADO, Miguel.** "El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857.." México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, 2a. edición.
- **DE LA MADRID HURTADO, Miguel.** "Estudios de derecho constitucional". México, Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional", 1981.
- **DE LA MADRID HURTADO, Miguel.** "La renovación nacional a través del derecho". México, Editorial Porrúa, S.A., 1988.
- **DU PASQUIER, Claude.** "Introducción a la Teoría del Derecho y Filosofía Jurídica." Lima, Perú, Librería Internacional del Perú, 1950.
- **DROMI, José Roberto.** "Manual de Derecho Administrativo". Tomos I y II. Buenos Aires, Argentina, Editorial Astrea, 1987.
- **ECO, Umberto.** "Como se hace una tesis". México, Editorial Gedisa, 1987.
- **FAYA VIESCA, Jacinto.** "Finanzas Públicas". México, Editorial Porrúa, S. A., 1986, 2a. edición.

- **FAYA VIESCA, Jacinto.** "Rectoría del Estado y Economía Mixta". México, Editorial Porrúa, S. A., 1987.
- **FIX ZAMUDIO, Héctor.** "Ensayos sobre metodología, docencia e investigación." México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981. 1a. edición.
- **FRAGA, Gabino.** "Derecho Administrativo". México, Editorial Porrúa, S. A., 1986.
- **GAMIZ PARRAL, Máximo N.** "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Comentada. México, Editorial Noriega, 1995, 1a. edición.
- **GILPIN, Robert.** "The Political Economy of International Relations". Princeton, New Jersey, Estados Unidos de América, Princeton University Press, 1987.
- **GOLD, Joseph.** "El FMI y el derecho internacional". Washington, D. C. Estados Unidos de América, Editorial Poll, 1967.
- **GONZALEZ, Ireneo.** "Metodología del Trabajo Científico." Santander, España, Editorial Sal Tarrae, 1965.
- **GONZALEZ OROPEZA, Manuel.** "El presidencialismo". México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1986.
- **GONZALEZ URIBE, Héctor.** "Teoría Política". México, Editorial Porrúa, S. A., 1984, 5a. edición.
- **GOLDMAN, Lucien.** "Introducción a la filosofía de Kant". Buenos Aires, Argentina, Amorrortu Editores, 1974. 1a. edición.
- **GURRIA, José Angel.** "La política de la deuda externa". Colección: Una Visión de la Modernización de México". México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición.
- **HELLEINER, Eric.** "States and the future of global finance". Gran Bretaña, Revista de Estudios Internacionales. Volumen 18, número 1. Enero, 1992.
- **HERNANDEZ, Octavio A.** "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." México, Editorial Cultura, 1946, 1a. edición.

- **HOLM, Erik.** "Money and International Politics". Copenhagen, Dinamarca, Academic Press, 1991.
- **KELSEN, Hans.** "Derecho y paz en las relaciones internacionales." México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 1a. edición.
- **KELSEN, Hans.** "Problemas capitales de la Teoría Jurídica del Estado". México, Editorial Porrúa, S.A., 1987.
- **KELSEN, Hans.** "Teoría Pura del Derecho". Trad. Roberto J. Vernengo. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.
- **LAMSON WHITNEY, Frederich.** "Elementos de Investigación". Barcelona, España, Editorial Omega, 1958.
- **LANZ CARDENAS, José Trinidad.** "La Contraloría y el control interno en México." México, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1987, 1a. edición.
- **LANZ DURET, Miguel.** "Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen." México, Imprentas L.D., S.A., 1947.
- **LASSALLE, Ferdinand.** "¿Qué es una constitución?". México, Editorial Colofón, 1990, 3a. edición.
- **LOPEZ ESPARZA, Víctor M.** "El fortalecimiento de la inversión extranjera". México, Nacional Financiera, 1993.
- **LOEWENSTEIN, Karl.** "Teoría de la Constitución". Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona, España, Editorial Ariel. Ciencia Política. 1979, 2a. edición.
- **LUJAMBIO, Alonso.** "Federalismo y Congreso en el cambio político de México". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, 1a. edición.
- **MANSELL CARSTENS, Catherine.** "Las Nuevas Finanzas en México". México, Editorial Milenio. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A. C. Instituto Tecnológico Autónomo de México, A. C., 1992.

- **MANZELLA, Andrea.** "El parlamento". Serie: Estudios Parlamentarios. Traducción: Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña. México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, 1a. edición.
- **MEDINA PEÑA, Luis.** "Hacia el nuevo Estado". México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- **MILLAN, Julio A.** "La Cuenca del Pacífico". México, Nueva Cultura Económica, 1992. 1a. edición.
- **MILLER, Arthur S.** "Presidential Power". Estados Unidos de América, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1977, 1a. reimpresión.
- **O'BRIEN, Richard.** "Global Financial Integration, the end of Geography". Londres, Inglaterra, Pinter Publishers, 1992.
- **OLIVERA TORO, Jorge.** "Manual de Derecho Administrativo." México, Editorial Porrúa, S.A., 1988, 5a. edición.
- **OSORNIO, Francisco Javier.** "Aspectos jurídicos de la administración financiera en México". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- **PHILLIPS OLMEDO, Alfredo.** "Consideraciones sobre la reforma del sistema monetario Internacional". 50 años de Banca Central. Ensayos Selectos. México, Fondo de Cultura Económica.
- **POPPER, Karl.** "Conocimiento objetivo". Madrid, España, Editorial Tecnos, 1974.
- **POPPER, Karl.** "La sociedad abierta y sus enemigos". Buenos Aires, Argentina, Paidós, 1957.
- **RABASA, Emilio.** "El Artículo 14 y el Juicio Constitucional." México, Editorial Porrúa, S.A., 1984, 5a. edición.
- **RABASA, Emilio.** "La Constitución y la Dictadura". México, Editorial Porrúa, 1990, 7a. edición.

- **RABASA, Emilio O.** "El pensamiento político del Constituyente de 1824". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1986. 1a. edición.
- **RABASA, Emilio O.** "El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857". México, Editorial Porrúa, S.A., Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- **RABASA, Emilio O.** "Historia de las Constituciones Mexicanas". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, 1a. edición.
- **RANGEL COUTO, Hugo.** "El Derecho Económico". México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, 4a. edición.
- **RECASENS SICHES, Luis.** "Filosofía del Derecho". Barcelona, España, Editorial Bosch, 1934.
- **RECASENS SICHES, Luis.** "Tratado General de Sociología". México, Editorial Porrúa, 1960. 3a. edición.
- **ROBERTSON, Roland.** "Globalization. Social Theory and Global Culture". Londres, Inglaterra, Sage Publications, 1992.
- **ROEMER, Andrés.** "Introducción al Análisis Económico del Derecho". Traducción: José Luis Pérez Hernández. México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1994, 1a. edición.
- **ROZENTAL, Andrés.** "La política exterior de México en la era de la modernización". Colección: Una visión de la modernización de México". México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición.
- **RUIZ MASSIEU, Mario.** "El marco jurídico para el combate al narcotráfico." Colección: Una visión de la modernización de México. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. 1a. edición.
- **SAER PEREZ, Gerardo.** "Estudio e Investigación del derecho." Caracas, Venezuela, Universidad de Carabobo, 1974.
- **SAYEG HELU, Jorge.** "Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado" (1982-1988). México, Editorial Porrúa, 1988, 1a. edición.

- **SCHMILL ORDONEZ, Ulises.** "El sistema de la constitución mexicana." México, Textos Universitarios, S. A., 1971.
- **SEARA VAZQUEZ, Modesto.** "Derecho Internacional Público". México, Editorial Porrúa, 1994, 15a. edición.
- **SEPULVEDA, César.** "Derecho Internacional". México, Editorial Porrúa, 1991.
- **SERRA ROJAS, Andrés.** "Derecho Administrativo". Tomo I y II. México, Editorial Porrúa, S. A., 1988, 14a. edición.
- **SERRA ROJAS, Andrés.** "Derecho Económico". México, Editorial Porrúa, S.A., 1990, 2a. edición.
- **STAMMLER, Rudolph.** "Tratado de Filosofía del Derecho." México, Editora Nacional, 1974.
- **STRANGE, Susan.** "States and Markets. An introduction to International Political Economy". Londres, Inglaterra, Pinter Publishers, 1989, reimpresión.
- **TENA RAMIREZ, Felipe.** "Derecho Constitucional Mexicano". México, Editorial Porrúa, S. A., 1984, 1a. edición.
- **TENA RAMIREZ, Felipe.** "Leyes Fundamentales de México 1808-1985." México, Editorial Porrúa, S. A., 1985, 13a. edición.
- **VAZQUEZ ALFARO, José Luis.** "Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1991. 1a. edición.
- **VEGA VERA, Manuel D.** "El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad". Estudio sociológico y constitucional. México, Editorial Porrúa, S. A., 1989.
- **VERA, Asti.** "Metodología de la investigación". Buenos Aires, Argentina, Editorial Kapelusz, 1968.
- **VERDROSS, Alfred.** "Derecho Internacional Público". Madrid, España, Trad. Antonio Truyol Serra. Editorial Aguilar, 1976, 6a. edición.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- VIDAL PERDOMO, Jaime. "Derecho Administrativo". Bogotá, Colombia, Editorial Temis, 1987, 9a. edición.
- VILLAREAL, René. "Liberalismo Social y Reforma del Estado." Colección: Una Visión modernizadora de México. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición.
- VILLORO TORANZO, Miguel. "Metodología del Trabajo Jurídico". México, Textos Universitarios. Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 1982, 4a. edición.
- WALTER, Andrew. "World Power and World Money". Gran Bretaña, Harvester Whearshaeaf, 1993.
- WEISSBRODT, David. "Inmigration Law and Procedure". St. Paul, Minnesota, Estados Unidos de América, West Publishing Company, 1992.
- WITKER V. Jorge. "Como elaborar una tesis de grado en derecho." México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- WITKER V., Jorge. "Derecho Económico". Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, Editorial Harla, S. A., 1985.
- WITKER V., Jorge. "Metodología de la enseñanza del derecho". Bogotá, Colombia, Editorial Temis, 1987.

**VARIOS AUTORES.**

- BARRON, Jerome A. DIENES, C. Thomas. "Constitutional Law in a Nutshell", St Paul, Minn., West Publishing Co., 1991, 2a. edición.
- BENITEZ MANAUT, Raúl (compilador). "Desafíos nuevas perspectivas. México- Estados Unidos y América Latina". México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., Colección las Ciencias Sociales, Coordinación de Humanidades, 1988.
- BURGENTHAL, Thomas. MAIER, Harold G. "Public International Law". Minnesota, Estados Unidos de América, West, 1990.

- **CARPISO, Jorge. MADRAZO, Jorge.** "Derecho Constitucional". Instituto de Investigaciones Jurídicas . México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, 1a. edición.
- **CHOMSKY, Noam. DIETERICH, Heinz.** "La sociedad global". Evolución, mercado y democracia. México, Joaquín Mortiz, S. A. de C. V., 1996. 2a. edición.
- **CONTRERAS CANTU, Joaquín** (coordinador) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Derecho Parlamentario Iberoamericano." México, Editorial Porrúa, 1987, 1a. edición.
- **COX, James. HILMAN, Robert W. LANGENVOORT, Donald C.** "Securities Regulation: Cases and Materials". Boston, Estados Unidos de América, Little, Brown and Company, 1991.
- **El Mercado de Valores.** "Desarrollo Económico y Participación del Estado en la Economía Nacional". Tomo II. México, Nacional Financiera, 1990, 1a. edición.
- **El Mercado de Valores.** "Financiamiento externo". Tomo IV. México, Nacional Financiera, 1990, 1a. edición.
- "El presidencialismo puesto a prueba". Coordinado por varios autores. Madrid, España, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, 1992
- **FOLSOM, Ralph H. WALLACE GORDON, Michael. SPANOGLE, John A.** "International Bussiness Transactions". Minnesota, Estados Unidos de América, West, 1991.
- **FRANK SMITH, JAMES** (coordinador). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos". Tomo I, II, Serie B. México, Estudios Comparativos b) Estudios especiales, Núm. 24, 1990, 1a. edición.
- **GRINSPUN, Ricardo. CAMERON, Maxwell A.** "The Political Economy of North American Free Trade". Nueva York, Estados Unidos de América, St. Martin's Press, 1993.
- **GUTIERREZ S., Sergio Elías. RIVAS G., Roberto.** "La Constitución Mexicana al final del siglo XX." México, Editorial las Líneas del Mar, 1995.

- HAMILTON, A. MADISON, J. JAY, J. "El federalista". Traducción de Gustavo R. Velasco. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. 5a. reimpresión.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Comentada. México, 1985.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. "Autonomía del Banco de México y perspectivas de la Intermediación Financiera". México, 1994. Número 9. 1a. edición.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las constituciones latinoamericanas." Tomo I y II. México, 1988.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El derecho mexicano hacia la modernidad". México, Editorial Porrúa, 1991, 1a. edición.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Estudios entorno a la Ley Federal de Competencia Económica". Serie I. Estudios Económicos, núm. 24. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, 1a. edición.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "La Constitución Mexicana: Rectoría de Estado y Economía Mixta". México, Editorial Porrúa, 1985.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. "IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional". México, 1992, Serie G: Estudios Doctrinales, número 139. 1a. edición.
- Instituto de Investigaciones Legislativas. "Derecho Parlamentario Iberoamericano". México, Editorial Porrúa, 1987, 1a. edición.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. "México setenta y cinco años de Revolución Mexicana". México, Fondo de Cultura Económica, 1988. 1a. edición.

- **KAPLAN, Marcos, et al.** "Estudios de Derecho Económico. Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México." México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- **Les Constitutions Del'Europe des Douze.** París, Francia. la documentation francaise, 1994.
- **LOPEZ RUIZ, Miguel** (encargado de la edición). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)". Serie G. Estudios Doctrinales, número 116. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, 1a. edición.
- **MAJONE, Giandomenico.** Editado por. "Deregulation or Reregulation? Regulatory Reform in Europe and the United States". Londres, Inglaterra, Pinter Publishers, Estados Unidos de América, St. Martin's Press, U.S.A., 1990.
- **ORTIZ ARANA, Fernando et al.** "7 Principios Básicos de la Política Exterior de México". México, Partido Revolucionario Institucional", 1993.
- "Presidencialismo vs. parlamentarismo". Buenos Aires, Argentina, Editorial Eudeba, 1988.
- **RABASA, Emilio O. CABALLERO, Gloria.** "Mexicano: ésta es tu Constitución". Historia de las Constituciones Mexicanas". México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1995. 10a. edición.
- **SEARA VAZQUEZ, Modesto** (compilador) "Las Naciones Unidas a los cincuenta años" México, Fondo de Cultura Económica, 1995. 1a. edición.
- **SEPULVEDA, César** (compilador). "La Política Internacional de México en el decenio de los ochenta." Colección: Una Visión modernizadora de México. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición.
- **STEWART, Frances. SENGUPTA, Arjus.** "International Financial Cooperation". Londres, Inglaterra, Frances Pinter Publishers, 1982.

- **STONE, Geoffrey R., SEIDMAN, Louis M., SUNSTEIN, Cass R., TUSHNET, Mark V.** "Constitutional Law". Estados Unidos de América, Little, Brown and Company, 1991, 2a. edición.
- **TUNG, Andre. TUNG, Suzanne.** "El derecho de los Estados Unidos de América". Instituto de Derecho Comparado. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Imprenta Universitaria, 1957.
- **VAZQUEZ NAVA, María Elena** (coordinadora). "La Administración Pública Contemporánea en México". México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica, 1994.
- **WALDHEIM, Kurt., et. al.** "Justicia Económica Internacional". México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- **WITKER, Jorge** (coordinador). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte." Tomos 1 y 2. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

- **CABANELLAS, Guillermo.** "Diccionario de derecho usual". Buenos Aires, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1968. 6a. edición.
- **DE PINA, Rafael. DE PINA VARA, Rafael.** "Diccionario de Derecho". México, Editorial Porrúa. S. A., 1984.
- "Diccionario de la Lengua Española". Real Academia Española. Madrid, España, Talleres Gráficos, Editorial Espasa Calpe, S. A., 1992.
- "Diccionario Jurídico Mexicano". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S. A., 1987. Tomos I a IV.
- **FERRATER MORA, José.** "Diccionario de Filosofía". Buenos Aires, Argentina, Editorial Sudamericana, 1958. 4a. edición.
- "Gran Enciclopedia del mundo". Bilbao, España, Durvan, S.A. de Ediciones, 1979.

**REVISTAS, ANUARIOS Y PERIÓDICOS.**

- Boletín de la Reserva Federal. Estados Unidos de América, número 591, septiembre de 1989.
- Butterworths Journal of International Banking and Financial Law. Londres, Inglaterra, Clifford, Chace, junio de 1991.
- Georgia State University Law Review. Estados Unidos de América, junio de 1992. Volumen 8, número 3.
- International Journal of Comparative Politics. Gran Bretaña, Volumen 28, número 2, primavera 1993.
- Periódico Excélsior.
- Revista "Este país", México, número 65, agosto, 1996.
- Revista de Estudios Internacionales. Gran Bretaña, Volumen 18, número 1. Enero, 1992.
- Revista Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, números 23 y 24, 1995.
- Universidad Iberoamericana. Departamento de Derecho. "Panorama Jurídico del Tratado de Libre Comercio". Memorias. México, 1992.
- Universidad Nacional Autónoma de México. "Bases para la planeación económica y social de México". Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía. México, Editorial Siglo XXI, 1966, 1a. edición.

**DOCUMENTOS OFICIALES.**

- Apéndice de Jurisprudencia. Poder Judicial de la Federación. Tesis de ejecutorias de 1917-1985, México, 1985.
- Banco Mundial. Informe Anual 1995. Washington, D. C. Estados Unidos de América.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- Organización de Estados Americanos. "La OEA y la evolución del sistema interamericano". Washington, D. C., Estados Unidos de América, Secretaría General, 1981.
- Partido Revolucionario Institucional. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1994." Reformas y adiciones. México, 1994.
- Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial. "Crónica del gobierno de Salinas de Gortari". Síntesis e Índice temático. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Procuraduría General de la República. "Obra Jurídica Mexicana." México, 1985.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. "Tratado de Libre Comercio". Texto Oficial. México, 1994.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000".
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Dirección General de Contabilidad Gubernamental. "Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal". México, 1995.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Aspectos jurídicos de la planeación en México." México, Editorial Porrúa, 1981, 1a. edición.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Sistema Nacional de Planeación Democrática". México, 1983.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Glosario para el proceso de planeación". México, Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal, 1985.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. "Ley de Tratados". México, 1992.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. "Relación de Tratados en vigor". México, agosto, 1993.

**OTRAS FUENTES CONSULTADAS.**

- AGUILERA NORIEGA, Jorge. "Lucha por el constitucionalismo en México." México, edición del autor, 1982.
- ANDERE, Eduardo. KESSEL, Georgina. "México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio". Impacto sectorial. México, ITAM, McGraw-Hill, 1992.
- ARELLANO GARCIA, Carlos. "Derecho Internacional Público". México, Editorial Porrúa, 1983, 3a. edición.
- ASPE ARMELLA, Pedro. "El camino mexicano de la transformación económica". Textos de Economía. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- ASTI VERA, Armando. "Metodología de la investigación". Buenos Aires, Argentina, Kapelusz, 1968.
- BADENES GASSET, Ramón. "Metodología del derecho". Barcelona, España, Bosch, 1959.
- BALASSA, Bela. "Teoría de la Integración Económica". México, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, 1964.
- BLANCO MOHENO, Roberto. "Crónica de la Revolución Mexicana". México, Editorial Diana, 1967, 1a. edición.
- BOBBIO, Norberto. "Estado, Gobierno y Sociedad." México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1989.
- BORGE, Tomás. "Salinas, los dilemas de la modernidad". México, Siglo XXI Editores, 1993, 3a. edición.
- BOUZAS, Roberto. "Las Políticas Comercial, Financiera y de Inversión de Estados Unidos hacia América Latina desde la Alianza para el Progreso hasta la Iniciativa para la Cuenca del Caribe." México, Cuadernos Semestrales del CIDE Primer Semestre 1985, Número. 17.
- BRENNAN, Eillian J., Jr. MARSHALL, Thergood. "Constitutional Law". Estados Unidos, 1991, 2a. edición.
- BREWSTLER, Havelock. "El Liberalismo Económico y el Concepto de Integración Económica". México, Foro Internacional. El Colegio de México. Abril-Junio 1969.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Renovación de la Constitución de 1917". México, Instituto Mexicano del Amparo, 1994, 1a. edición.
- CARNELUTTI, Francesco. "Metodología del Derecho". México, Editorial U.T.E.H.A., 1962, 2a. edición.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- CARPIZO, Jorge. "Estudios de Derecho Constitucional". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, 1a. edición.
- CARRE DE MALBERG. "Teoría General del Estado". México, Fondo de Cultura Económica. Versión Española de José Lion Depetre, 1948.
- CASSIRER. "El problema del conocimiento" I a III. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. "México ante la Cuenca del Pacífico: Alternativas para el Futuro". México, Editorial Diana-IBAFIN, 1988.
- CHADWICK, G.F. "Una visión sistemática del planeamiento". Barcelona, España, 1973.
- COL CLOUGH, Christopher. MANOR, James. Compiladores. "¿Estados o Mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo". Traducción: Eduardo L. Suárez. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 1a. edición.
- COLLIER, David. "El nuevo autoritarismo en América Latina." México, Fondo de Cultura Económica, 1985, 1a. edición.
- CORDERO GARCIA, María Elena "Sistema Capitalista Contemporáneo" Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, 1 a. edición.
- CORWIN, Edward. PELTASON, Samuel J. "La Constitución, una interpretación de la Constitución de los Estados Unidos de América". Buenos Aires, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1968.
- COSIO VILLEGAS, Daniel. "La sucesión presidencial". México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1975, 1a. edición.
- CUADRA, Héctor. "Las Vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917". Obra Colectiva. Lecturas Universitarias Núm. 28. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano". México, Editorial Porrúa, S. A., 1986.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel et. al. "Cambio Estructural en México y en el Mundo". México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1987.

**TESIS DOCTORAL.**  
**FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE**  
**DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "Pensamiento Político" México, Partido Revolucionario Institucional, agosto de 1976 - septiembre de 1981.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "Planeación Democrática". México, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". México, Noriega Limusa, 1991, 3a. reimpresión.
- DEL VECCHIO, Giorgio. "Filosofía del Derecho". Barcelona, España, Editorial Bosch, 1969.
- DELL, Sydney Samuel. "Bloques de Comercio y Mercados Comunes". México, Fondo de Cultura Económica, 1981.  
"Experiencias de la Integración Económica en América Latina". México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1966.
- DORNBUSCH, Rudiger. FRENKEL, Jacob. "International Economic Policy, Theory and Evidence". Baltimore, Maryland, Estados Unidos de América, The Johns Hopkins University Press, 1979.
- DORSEN, Norman, et al. "The Evolving Constitution". Estados Unidos de América, Wesleyan University Press, 1987, 1a. edición.
- DUJOVNE, León. "La filosofía del derecho de Hegel a Kelsen". Buenos Aires, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1963.
- El Mercado de Valores. "La Economía Mexicana en los Informes Presidenciales y en las Convenciones Bancarias". Tomo I. México, Nacional Financiera, 1990, 1a. edición.
- El Mercado de Valores. "Financiamiento del Desarrollo". Tomo III. México, Nacional Financiera, 1990, 1a. edición.
- El Mercado de Valores. "Desarrollo Industrial y Tecnología.". Tomo V. México, Nacional Financiera, 1990, 1a. edición.
- El Mercado de Valores. "Economía Internacional." Tomo VI. México, Nacional Financiera, 1990, 1a. edición.
- EDELMAN SPERO, Joan. "The Politics of International Economic Relations". Nueva York, Estados Unidos de América, St. Martin's Press Inc., 1985.
- ENRIQUEZ, Ignacio. "Democracia Económica". México, Talleres de la Editorial Style, 1944.

- ESCOBAR MONTERO, Cecilia. "Comunidad Económica Europea". Colección: Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, 1a. edición.
- Escuela Nacional de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. División de Estudios Superiores. "Un modelo de política económica para México". México, 1970, 1a. edición.
- FABOZZI, Frank J. MODIGLIANI, Franco. "Capital markets: Institutions and Instruments". Estados Unidos de América, Prentice-Hall, International Editions, 1992.
- FAYA VIESCA, Jacinto. "Administración Pública Federal". México, Editorial Porrúa, S. A., 1983, 2a. edición.
- FARREL, Martín D. "La Democracia Liberal". Buenos Aires, Argentina, Editorial Abelado-Perrot, 1988.
- FAVELA, Margarita. "Sobre el Ingreso de México al GATT". México, Carta de Política Exterior Mexicana. Año V. Número 4. Octubre-Diciembre, 1985.
- FERNANDEZ DE ARAOZ, Alejandro. ZAMORA, Francisco Javier. "Globalización de los mercados de valores y cooperación internacional". España, Madrid, Revista de Derecho Bancario y Bursátil", No. 49, enero - marzo de 1993.
- FERNANDEZ GALIANO, Antonio. "Filosofía del Derecho". Madrid, España, Revista de Derecho Privado, 1963.
- FLORES DE LA PEÑA, et al. Coordinadores. "Bases para la planeación económica y social de México". Seminario. México, Escuela Nacional de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1966, 1a. edición.
- FRANCK, Thomas M. GLENNON, Michael J. "Foreign Relations and National Security Law". Estados Unidos de América, St. Paul Minn, West Publishing Co., 1987.
- GARCIA DE ENTERRIA, Tomás. FERNANDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo I." Tomo I. Madrid, España, Civitas, 1991, 3a. edición.
- GARVEY, John H. ALENIKOFF T., Alexander. "Modern Constitutional Theory: A Reader". St. Paul Minnesota, Estados Unidos de América, Publishing Co., 1991, 2a. edición.
- GIL VALDIVIA, Gerardo. "Aspectos jurídicos del financiamiento público". México, Editorial Porrúa, 1989.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- GIORGIANA FRUTOS, Víctor M. "Curso de Derecho Bancario y Financiero". México, Editorial Porrúa, 1984.
- GIOVANNI, Alberto. MAYER, Colín. "European Financial Integration". Gran Bretaña, Cambridge University Press, Center for Economic Policy Research, 1991.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M. "Derecho Financiero". Buenos Aires, Argentina, Editorial de Palma, 1979.
- GOMEZ GRANILLO, Moisés. "Breve Historia de las Doctrinas Económicas". México, Editorial Esfinge, 1979.
- GOMEZ GRANILLO, Moisés. GUTIERREZ ROJAS, Rosa María. "Introducción al derecho económico". México, Editorial Esfinge, 1995, 1a. edición.
- GONZALEZ DE LA VEGA, René. "La justicia, logros y retos." Colección: Una visión de la modernización de México". México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición.
- GONZALEZ PEDRERO, Enrique, et al. "México INEARM 75 años de Revolución". México, Fondo de Cultura Económica, 1988, 1a. edición.
- GONZALEZ RAMIREZ, Manuel. "Planes políticos y otros documentos". Colección: Una Visión modernizadora de México. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993.
- GLENDON, Mary Ann. GORDON, Michael W. OSAKWE, Christopher. "Comparative Legal Traditions in a Nutshell". St. Paul Minn., Estados Unidos de América, West Publishing Co., 1991.
- GOWLAN, David. "The regulation of financial markets in the 1990s". Gran Bretaña, Aldershot, Hants. Edward Elgar Brookfield, Vt. USA. Gower Publishing Co., 1990.
- GRAY, H. Peter. "Free Trade or Protection? A Pragmatic Analysis". Nueva York, Estados Unidos de América, St. Martin's Press, 1985.
- GREENWOOD, E. "Metodología de la Investigación Social." Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós, 1973.
- GRIFFIN, Keith B. ENOS, John L. "Planning Development". Londres, Inglaterra, Addison Publishing Company, 1970.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. "Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano". México, Editorial Porrúa, 1993, 1a. edición.
  - HARVEY, John. ALEINIKOFF, Alexander. "Modern Constitutional Theory." Estados Unidos de América, West Publishing C. D, 1991.
  - HELLER, Hermann. Teoría del Estado". México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
  - HENKEL, Heinrich. "Introducción a la filosofía del derecho". España, Taurus, 1968.
  - HERRERA Y LASSO, Manuel. "Estudios Políticos y Constitucionales". México, Miguel Angel Porrúa, 1986.
  - HUNTINGTON, Samuel P. "La tercera ola". La democratización a finales del siglo XX. Madrid, España, Ediciones Paidós, 1994.
  - IGARTUA ARAIZA, Octavio. "Introducción al Estudio del Derecho Bursátil". México, Editorial Porrúa, 1988.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX." Colaboraciones extranjeras. Tomo III . México, 1988.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX." Colaboraciones extranjeras y mexicanas. Tomo IV . México, 1988.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX." . La Constitución mexicana 70 años después. Tomo V . México, 1988.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX." . Las constituciones latinoamericanas". Tomo I y II . México, 1994.
- Instituto Nacional de Administración Pública. "Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México" 1821-1940. México, 1984, 1a. edición.
  - Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. "Nuestra Constitución". Cuadernos 1 a 3. México, 1990.
  - JAMES, Emile. "Historia del Pensamiento Económico". México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

- JARQUE, Carlos M. TELLEZ K. Luis. "El combate a la Inflación". El éxito de la formula mexicana. México, Editorial Grijalbo, 1993.
- KAPLAN, Morton A. KATZENBACH, Nichols de B. "Fundamentos políticos del derecho internacional." México, Editorial Limusa, 1965. 1a. edición.
- KELLY NOVOA, Guillermo. "Marco constitucional de la actividad económica." México, edición del autor, 1976.
- KELSEN, Hans. "Esencia y Valor de la Democracia". México, Editora Nacional, 1974.
- KELSEN, Hans. "La filosofía del Derecho". Buenos Aires, Argentina, Editorial Omeba, 1963.
- KELSEN, Hans. "Teoría General del Derecho y el Estado". Trad. Eduardo García Maynez. México, Imprenta Universitaria, 1958.
- KHOURY, Sarkis, J. "The deregulation of the world financial markets". Myths, Realities and impact. Londres, Inglaterra, Greenwood Press, Inc. Quorum Books, 1990.
- LABRA, M. Armando. "Modelos de Desarrollo". Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, 1 a. edición.
- LARENZ, Karl. "Metodología de la ciencia del Derecho". Barcelona, España, Editorial Ariel, 1980.
- LAUTERPACHT, H. "Recognition in international law". Cambridge University Press, 1947.
- LEGAZ Y LACAMBRA, Luis. "Filosofía del Derecho". Barcelona, España, Editorial Bosch, 1961.
- LEIBHOLZ, Gerard. "Problemas Fundamentales de la Democracia". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971.
- LOPEZ CAMARA, Francisco. "La Estructura Económica y Social de México en la Epoca de la Reforma." México, Editorial Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1967, 1a. edición.
- LOPEZ GALLO, Manuel. "Economía Política en la Historia de México". México, Editorial El Caballito, 1974.

**TESIS DOCTORAL.  
FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE  
DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- LOPEZ MORENO, Javier. "Reformas constitucionales para la modernización". Colección: Una visión modernizadora de México. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición.
- LOPEZ PORTILLO, José. "Dinámica política de México 1. Vector indio". México, Editorial Planeta, 1993.
- MADERO, Francisco I. "La sucesión presidencial de 1910". México, Editorial Epoca, 1988.
- MALPICA DE LAMADRID, Luis. "¿Qué es el GATT?". México, Editorial Grijalbo, 1979.
- MANTILLA MOLINA, Roberto L. "Derecho Mercantil". México, Editorial Porrúa, 1992.
- MARTINEZ, Gabriel. FARBER, Guillermo. "Desregulación económica (1989-1993). Colección: Una visión modernizadora de México". México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 1a. edición.
- MERKL, Adolfo. "Teoría general del derecho administrativo". México, Editora Nacional, 1975.
- MEYER, Lorenzo. "Liberalismo Autoritario". Las contradicciones del sistema político mexicano. México, Editorial Océano, 1995.
- MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. "Introducción al Derecho Internacional Publico". Madrid, España, Editorial Atlas, 1970.
- MONTENEGRO, Walter. "Introducción a las doctrinas político-económicas". México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1984.
- MORAN, Francisco. "Política Económica". Madrid, España, Editorial Gráficas Valera, 1964.
- MORENO, Daniel. "El Congreso Constituyente de 1916-1917." México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1967, 1a. edición.
- OBENDORFF, Henri. "Les Constitutions de L'Europe des douze". France, La documentation francaise, 1994
- OHLIN, Bertil. "Interregional and International Trade". Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos de América, Editado por Harvard University Press., 1967.

**TESIS DOCTORAL.**  
**FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE**  
**DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- OPPENHEIM, L. "Derecho Internacional". Trad. castellana de J. López Olivan y J.M. Castro Rial. Tomo I. Barcelona, España, Editorial Bosch, 1961.
- ORTIZ AHLF, Loretta. "Derecho Internacional Publico". México, Editorial Harla, 1989.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto. "Federalismo y municipio". México, Fondo de Cultura Económica, Colección: Una Visión modernizadora de México. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994, 1a. edición.
- ORTIZ MARTINEZ, Guillermo. "La reforma financiera y la desincorporación bancaria." Colección: Una Visión modernizadora de México. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición.
- PALACIOS LUNA, Manuel. "El Derecho Económico en México". México, Editorial Porrúa, 1985.
- PARDINAS, Felipe. "Metodología y Técnicas de Investigación de las Ciencias Sociales". México, Editorial Siglo Veintiuno Editores, 1989. 31a. edición.
- PAZOS, Luis. "Libre Comercio: México- EUA. Mitos y Hechos". México, Editorial Diana, 1991, 4a. reimpresión.
- POLO BERNAL, Efraín. "Manual de Derecho Constitucional". México, Editorial Porrúa, 1985, 1a. edición.
- PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. "Lecciones de filosofía del derecho". México, Editorial Jus, 1954.
- RABASA, Oscar. "El Derecho Angloamericano". México, Editorial Porrúa, S.A., 1982. 2a. edición.
- RAMIREZ BRUN, José Ricardo. "Países en Desarrollo y Sistema Internacional". Colección: Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, 1a. edición.
- REBOLLEDO, Juan. "La reforma del Estado en México." Colección: Una visión modernizadora de México. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición.
- RECASENS SICHES, Luis. "Filosofía del Derecho". Barcelona, España, Editorial Bosch, 1934.
- REYES HEROLES, Federico. "Ensayo sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

**TESIS DOCTORAL.**  
**FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE**  
**DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- REYES HEROLES, Jesús. "Tendencias Actuales del Estado". Universidad Nacional Autónoma de México (Coordinación de Humanidades). México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S. A., 1988.
- REYES HEROLES, Federico. "Transfiguraciones Políticas del Estado Mexicano". México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1986.
- ROCHA TORRES, Silvia Eugenia. "Bases Constitucionales de la Concertación". Tesis profesional elaborada en la Universidad Iberoamericana. México, 1990.
- ROCHA TORRES, Silvia Eugenia. "Impact of Globalization on international and financial legal instruments". Trabajo escrito elaborado en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. Boston, Massachusetts, Estados Unidos de América, 1993.
- ROGOZINSKI, Jacques. "La privatización de empresas paraestatales." Colección: Una Visión modernizadora de México. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición.
- ROSS, Alf. "Sobre el derecho y la justicia". Buenos Aires, Argentina, Eudeba, 1963.
- ROUSSEAU, Charles. "Derecho Internacional Público". Trad. Fernando Jiménez Artigues. Ariel, Barcelona, España, 1966.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. LOZANO HERNANDEZ, Wilfrido. "Nueva Administración Pública Federal". México, Tecnos, 1977, 1a. edición.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos. "El reto". México, Editorial Diana, 1988, 1a. edición.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Por la política moderna. Cien temas". México, Partido Revolucionario Institucional, 1987.
- SANDOVAL MENDIOLEA, Juan. "Los principios de la política exterior en la Constitución Mexicana". Tesis profesional elaborada en la Escuela Libre de Derecho. México, 1992.
- SANTAOLALLA, Fernando. "Derecho parlamentario español". España, Espasa Calpe, 1990.
- SAYEG HELU, Jorge. "Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano". México, Editorial Porrúa, 1987.

**TESIS DOCTORAL.**  
**FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE**  
**DE LA REPUBLICA EN MATERIA ECONOMICO INTERNACIONAL.**

- SCHERER GARCIA, Julio. "Los Presidentes". México, Editorial Grijalbo, 1986, 4a. edición.
- SCHMITT, Carl. "Teoría de la Constitución." México, Editora Nacional, 1966.
- SCHWARZENBERGER, George. "A Manual of International Law". Londres, Inglaterra, Stevens and Sons, 1962.
- Senado de la República. El comercio de México con el mundo. ¿Hacia donde se dirige? México, 1990.
- SIERRA, Manuel J. "Tratado de Derecho Internacional Público." México, 1955, Editorial Porrúa, 3a. edición.
- SMITH, Roberts M. "Liberalism and American Constitutional Law". Cambridge, Massachussets, Estados Unidos de América y Londres, Inglaterra, Harvard University Press, 1985.
- SOLIS, Leopoldo. "Medio siglo en la vida económica de México 1943-1993". México, El Colegio Nacional, 1994. 1a. edición.
- SORENSEN, Max. "Manual de Derecho Internacional Público". México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1973.
- SPIEGEL, Ludwig. "Derecho Administrativo". Tomo III. Barcelona, España, Editorial Labor, 1933.
- STAMMLER, Rudolph. "Economía y Derecho". Traducción: W. Rocés. Madrid, España, Editorial Reus, S.A., 1929.
- TIMBERG, Thomas A. "The Federal Executive. The President and the Bureacracy". Estados Unidos de América, Irvington Publishers, 1978.
- VALDEZ ABASCAL, Rubén. "La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social." Colección: Una Visión modernizadora de México. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993, 1a. edición.
- VALDIVIA, Gerardo Gil. "Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público". México, Editorial Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- VARGAS GAMEROS, Enrique. "Derecho Económico". México, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- VILLA AGUILERA, Manuel. "La Institución presidencial: el poder de las instituciones y los espacios de la democracia." México, Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

- **WHITNEY, Federick Lamson.** "Elementos de Investigación." Barcelona, España, Editorial Omega, 1958, 3a. edición.
- **WITKER V. Jorge.** "Códigos de Conducta Internacional del GATT suscritos por México." México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- **WITKER V., Jorge.** "Las economías mixtas". Colección: Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, 1 a. edición.
- **ZARCO, Francisco.** "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)" México, El Colegio de México, 1965, 1a. edición.