

10



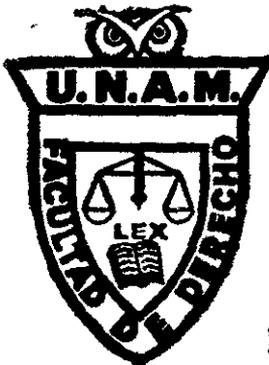
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

FACULTADES DEL PRESIDENTE DE
LA REPUBLICA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

ALEJANDRO JACOBO ALAM HERNANDEZ



ASESORA: LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS

MEXICO, D. F.

2001

299663



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.

DEDICATORIAS

A DIOS:

*Por haberme dado todo en la vida
y guiar mis pasos por el camino
del bien.*

A MIS PADRES:

**JUAN ALAM RODRÍGUEZ (in memoriam).
SABEL HERNÁNDEZ GONZÁLEZ.**

*Por haberme brindado su amor, comprensión y
la oportunidad de estudiar y cumplir una meta
importante en mi vida.*

A MI ESPOSA:

SILVIA MARTÍNEZ HERNÁNDEZ.

*Por ser una compañera importante
en momentos difíciles, que gracias
a su cariño y comprensión me ha
impulsado a seguir adelante.*

A MI HIJO:

ALEJANDRO ALAM MARTÍNEZ.

*Por ser una fuente de inspiración
Para superarme y ser cada día mejor.*

A MIS HERMANOS:

CÉSAR ENRIQUE Y RICHARD.

*Por los gratos momentos compartidos
y las muestras de amor que siempre
me han brindado.*

A MI ASESORA:

LIC. ROSA MARÍA GUTIÉRREZ ROSAS

*Gracias por su valiosa asesoría y paciencia, sin
la cual no hubiera sido posible la culminación
de la presente investigación.*

**AL DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.**

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.

*Por contribuir con su talento y
profesionalismo a la grandeza de
nuestra Universidad.*

A MIS AMIGOS:

*Por su compañía, cariño y apoyo brindados
en todo momento, que me han servido a
superar aquellos momentos difíciles.*

A LA U.N.A.M.

*Por haberme brindado la oportunidad
de estudiar una carrera, para serle
útil a la sociedad.*

FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I	
RÉGIMEN PRESIDENCIAL.	
1.1. Características.	4
1.2. Fuentes.	9
1.3. Requisitos.	14
1.4. Clases.	22
1.5. Limitaciones.	26
1.6. El Presidencialismo.	39
CAPÍTULO II	
ANTECEDENTES.	
2.1. Constitución de 1812.	47
2.2. Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814.	50
2.3. Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.	55
2.4. Constitución Centralista de 30 de diciembre de 1936.	63
2.5. Constitución de 1843.	67
2.6. Constitución Federa de 1857.	70
2.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	76

CAPÍTULO III

FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

3.1. Legislativas.	87
3.2. Administrativas.	99
3.3. De defensa y seguridad nacional.	112
3.4. En materia diplomática.	114
3.5. Políticas.	119
3.6. Jurisdiccionales.	120
3.7. Organización de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.	122

CONSIDERACIONES FINALES	135
--------------------------------	-----

PROPUESTAS	138
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	140
---------------------	-----

DICCIONARIOS	142
---------------------	-----

LEGISLACIÓN	143
--------------------	-----

INTRODUCCIÓN

El Estado como organización jurídico-política de la sociedad, está compuesto de tres elementos principales: territorio, población y gobierno, entendiéndose por éste último los órganos a través de los cuales se ejerce el poder. Actualmente existen dos sistemas de gobierno a nivel mundial: el parlamentario, caracterizado por el papel total desempeñado por el Poder Legislativo, representado por las Cámaras de Diputados y de Senadores, el cual es propio de países como la Gran Bretaña; y el presidencial, en que el gobierno es ejercido por una sola persona (el Presidente), quien actúa como Jefe de Estado y de Gobierno, siendo un sistema prevaleciente en países como el nuestro.

Ahora bien, las instituciones o figuras jurídicas, cuando se apartan de su esencia, corren el riesgo de viciarse o distorsionarse, siendo precisamente lo que ha ocurrido en México con el régimen presidencial, ya que desencadenó en un *presidencialismo* en que por más de siete décadas el Presidente se erigió en el eje rector de la vida política, social y económica mexicanas, sin que los Poderes Legislativo o Judicial pudieran lograr una independencia en su actuación, ya que obedecieron sistemáticamente las órdenes de aquél.

Tal situación fue propiciada por varias causas, verbigracia: la existencia de un partido de Estado (el PRI) y las facultades amplias de que goza el presidente por mandato constitucional, no sólo de naturaleza administrativa, sino jurisdiccional, legislativas, políticas, diplomáticas, etcétera.

En tal contexto, y dada la importancia del Presidente en el régimen presidencial mexicano es lo que nos motiva a realizar la presente investigación en la mira de conocer cuáles son las facultades de que goza, los factores que han

favorecido el presidencialismo, las consecuencias que ha traído consigo y las posibles soluciones para lograr que exista un verdadero régimen presidencial.

Para tal fin, hemos estructurado el capítulo en la forma siguiente:

El Capítulo I constituye el marco teórico del régimen presidencial, en donde establecemos sus características, las fuentes de donde emerge, los requisitos que debe reunir el aspirante al cargo de Presidente, las clases de Presidente que puede haber de acuerdo a la Constitución (electo, sustituto, provisional e interino), las limitaciones o “candados” previstos por la Ley Suprema para evitar que el Presidente adquiriera un poder ilimitado. Asimismo, explicamos en qué consiste el *presidencialismo* como adulteración del régimen presidencial.

El Capítulo II lo consagramos al estudio de los antecedentes del régimen presidencial en el constitucionalismo mexicano, desde la primera Constitución que rigió en el México independiente (la de Cádiz de 1812), hasta la de 1917 que actualmente nos rige, lo cual nos servirá para apreciar la forma en que el Presidente ha empleado las facultades constitucionales en su provecho, como sucedió en el porfirismo; o igualmente, la manera en que el Presidente actuó dependiendo del sistema federal o central imperante en nuestro país.

Por último, en el Capítulo III analizamos las diversas facultades de que está investido el Presidente de la República, las que formalmente son administrativas, pero que materialmente también son legislativas y jurisdiccionales, abarcando muchas veces funciones que les corresponden formalmente a los Poderes Legislativos y Judicial, que permitan que haya un equilibrio de poderes. Igualmente, analizamos la manera en que el

presidencialismo se ha cernido en nuestro país y las causas jurídicas y de otra índole que lo favorecieron, al igual que las perspectivas que se tienen con la asunción al cargo de Presidente de un partido distinto al oficial, que no cuenta con el apoyo incondicional de los Poderes Judicial y Legislativo.

CAPÍTULO I

RÉGIMEN PRESIDENCIAL

El adecuado desarrollo del presente Capítulo amerita que se hagan ciertas consideraciones previas en torno a aspectos vinculados con el régimen presidencial y el Presidente de la República, que nos permitan un marco teórico referencial. Es decir, no podemos referirnos a la figura del Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo, sin antes saber lo que son los poderes; ni tampoco podemos entrar de lleno a referirnos a un sistema de gobierno como es el Presidencialismo, sin antes saber lo que son el Estado y el Gobierno.

Comenzaremos por decir que, desde los tiempos más remotos, el hombre ha tenido necesidad de agruparse para luchar contra la naturaleza y satisfacer sus necesidades primordiales, surgiendo así las primeras organizaciones sociales que han sido denominadas de diverso modo: hordas, clanes, *polis*, ciudades, imperios, etc. Con el devenir del tiempo, las sociedades y las relaciones entre sus miembros se incrementan sustancialmente, al igual que sus necesidades, por lo que perciben la conveniencia de crear un ente u órgano dotado de poder, a través del cual puedan conseguir sus más altos valores.

En este contexto es como surge el Estado por voluntad colectiva, instituyéndose para su beneficio, dotándolo de las facultades y atribuciones necesarias previstas en el orden normativo, garantizando así su actuación dentro de los cauces legales. Por ello se afirma que el Estado es un producto social, ya que es "una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico,

pletórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos",¹ teniendo en la sociedad su origen y fin, en virtud de que, en el momento en que ésta lo decida, puede hacer desaparecer al Estado, ya que éste no tiene vida independiente, ni razón de ser, sino en la medida que constituye un medio para que el hombre exista.

De esta forma, el *Estado* es, en opinión de Miguel Acosta Romero, "la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas".²

Por nuestra parte, podemos decir que el Estado constituye la organización jurídica y política de una sociedad, situada en un territorio específico, sobre la cual ejerce autoridad un Gobierno revestido de un poder. Explicando nuestra definición, diremos que es una organización jurídica porque existe un orden normativo en base al cual se rige la conducta de gobernantes y gobernados, es decir, es el marco de legalidad, pero también es política, porque el Estado surge como resultado de la voluntad de la sociedad; esto es, el Estado es una ficción que adquiere relevancia en el mundo fáctico en la medida en que la población así lo quiere, a efecto de poder conseguir objetivos comunes.

Asimismo, de nuestra definición retomaríamos los elementos clásicos del Estado expuestos por la doctrina, como lo son: territorio, población y gobierno, con la salvedad que en el caso de éste último, estaría implícito el poder,

¹ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Primer Curso, 19ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 19.

² ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, 14ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 106.

no como otro elemento distinto, sino como una facultad de la cual se encuentra investida el gobierno.

Dicho Estado puede revestir diversas formas, es decir, existen *formas de Estado* que son “los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir, la forma que adopta el todo social”.³ Actualmente, la doctrina coincide en que las únicas formas de gobierno que subsisten en la actualidad son la monarquía y la República. En el caso de nuestro país se ha adoptado la segunda de tales formas de gobierno, tal como se desprende de lo ordenado por el artículo 40 constitucional, el cual señala: “*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una **República** representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental*”.

El que México adopte como forma de Estado la República implica “que los ciudadanos elijan periódicamente al Jefe de Estado, quien de manera temporal desempeña ese cargo”.⁴ De tal situación desprendemos dos aspectos fundamentales: por un lado, el Jefe de Estado, que como lo explicaremos más adelante, es el Presidente de la República, el cual se elige democráticamente, mediante el sufragio efectivo; y por el otro, que el cargo de Presidente de la República no es vitalicio, sino que dura seis años, no pudiendo reelegirse.

Ahora bien, lo que cobra mayor interés para efectos de nuestra investigación son las *formas de gobierno*, que Miguel Acosta Romero define como aquella “parte del Estado, a los órganos que ejercen el Poder, es la

³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 125.

⁴ RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, 9ª ed., Porrúa, México, 1994, p. 157

estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí”.⁵

Por tanto, las *formas de gobierno* se refieren a uno sólo de los elementos del Estado, que es precisamente el gobierno, al cual podemos concebir los órganos estatales a través de los cuales se ejerce el poder público.

Respecto a las formas de gobierno existentes tenemos: el parlamentarismo, cuyo ejemplo actual es Inglaterra; y el presidencialismo, representado por México, entre otros.

Luego de haber establecido algunos aspectos que sirven como referencia del régimen presidencial, enseguida nos abocaremos a estudiar sus aspectos más relevantes.

1.1. CARACTERÍSTICAS.

El sistema presidencialista tiene lugar siempre en regímenes republicanos, verbigracia: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela y por supuesto, México, revistiendo una serie de características que explicaremos a continuación. Para tener una idea más clara de ellas, citaremos y comentaremos las opiniones de varios juristas, las que si bien, coinciden en términos generales, algunas son más extensas que otras.

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit , p. 128.

En primer término, Jorge Carpizo afirma que “el sistema presidencial se caracteriza porque el gobierno está principalmente en manos de un presidente elegido por el pueblo, y los ministros⁶ son nombrados y removidos discrecionalmente por él, y no son responsables ante el Congreso”.⁷ No estamos de acuerdo con este autor en el último aspecto que maneja, pues los Secretarios de Estado sí responden ante las Cámaras de Diputados y de Senadores por la responsabilidad política en que incurran, a la cual nos referiremos posteriormente.

Héctor González Uribe, por su parte, comenta que en el gobierno presidencial “el Presidente de la República reúne en su persona el *goce* y el *ejercicio* de las atribuciones que la Constitución señala al Poder Ejecutivo. Es, a la vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y encabeza, con plenos poderes, la Administración Pública. Nombra a los ministros de su gabinete – ministros o secretarios de Estado, según las diferentes denominaciones – y los remueve libremente, sin tener que dar cuenta de ello o pedir permiso al Parlamento. Nombra asimismo a los integrantes del Poder Judicial. La Constitución le señala una serie de facultades que le dan una situación de gran relevancia en el Estado”.⁸

El punto de vista del jurista anterior coincide en varios aspectos con el de Jorge Carpizo. En todo caso, las novedades que señala son: la dualidad de caracteres del Presidente como Jefe de Estado mediante la cual “representa a la Nación en el ámbito internacional, protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a su investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma”;⁹ y como Jefe de Gobierno “es el jefe de la Administración Pública

⁶ La acepción “ministro” empleada por dicho autor debe entenderse como secretario de Estado y no como miembro de la Suprema Corte de Justicia.

⁷ CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 9ª ed., Porrúa, México, 1995, p. 273.

⁸ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, 11ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 401.

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. cit.*, p. 84.

Federal y es el jefe supremo de las fuerzas armadas”.¹⁰ Asimismo, su facultad de nombrar los miembros del Poder Judicial, aunque con aprobación del Senado, y la de estar al frente de la Administración Pública, entendida como la “parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad Estatal que no desarrollan los otros Poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos”.¹¹

Otra opinión sobre las características del sistema presidencial nos es proporcionada por Enrique Sánchez Bringas en los siguientes términos:

“1) La titularidad del Ejecutivo es unipersonal y quien la asume, el Presidente de la República, nombra y destituye libremente a sus colaboradores inmediatos.

“2) El Presidente de la República es jefe de Estado y jefe de Gobierno.

“3) El Presidente es electo por los ciudadanos para cubrir un período determinado.

“4) El Presidente responde ante la Constitución y puede ser sometido a juicio político por el órgano legislativo.

“5) Los miembros del órgano legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno, ni los miembros de éste en el congreso o asamblea.

“6) El Presidente no puede disolver el Congreso.

“7) Formalmente los tres órganos públicos – legislativo, ejecutivo y judicial – mantienen el mismo rango, inclusive, en algunos sistemas como el de

¹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo, 2ª ed, Porrúa, México, 1997, p. 111.

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 272.

los Estados Unidos en teoría se reconoce mayor importancia al Legislativo, pero en la realidad el centro político es el Presidente de la República”.¹²

De las características apuntadas por el mencionado tratadista, resultan novedosas con relación a las ya apuntadas, las siguientes:

a) El cargo de Presidente de la República es unipersonal pues recae en una sola persona, y no en varios, porque “la idea de que los secretarios tuviesen este carácter, implicaría no sólo el desconocimiento del sistema presidencial unipersonal que proclama la Constitución, sino la inadmisibile suposición de que el ‘poder ejecutivo’ fuese divisible según los ramos competenciales de los citados secretarios”.¹³

Igualmente, es elegido por la voluntad mayoritaria del pueblo, en las elecciones que al efecto se llevan a cabo, razón por la cual Ignacio Burgoa afirma que “si en un sistema presidencial el titular del órgano administrativo o ejecutivo supremo de la entidad estatal proviene jurídicamente de dicha voluntad como expresión mayoritaria de la ciudadanía, puede sostenerse válidamente que el mencionado sistema articula con más autenticidad la democracia que el parlamentario, pues en éste la asamblea de representantes populares concentra las funciones legislativa y ejecutiva, ejerciendo ésta última mediante decisiones fundamentales que debe observar el gabinete, cuyos integrantes forman parte de ella y cuya permanencia está condicionada al respaldo que la propia asamblea les brinde...”.¹⁴

¹² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, 4ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 457.

¹³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 12ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 758.

¹⁴ *Ibidem*, p. 738.

b) El Presidente no puede disolver el Congreso, lo cual significa que no puede desaparecerlo para instalar uno, puesto que los miembros que lo integran (diputados y senadores) son elegidos democráticamente. Además, facultarlo para tal función, sería tanto como otorgarle un poder amplísimo, que rompería con el principio de división tantas veces citado.

c) El Presidente posee una jerarquía mayor dentro de la organización política del Estado. Consideramos que tal característica constituye el fundamento del régimen presidencial, ya que aún cuando doctrinal y legalmente los Poderes de la Unión están en un mismo plano, lo cierto es que de acuerdo a las facultades concedidas constitucionalmente al Presidente, éste tiene una mayor importancia.

d) El Presidente nombra a su gabinete o inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública, teniendo obligación de removerlos libre y discrecionalmente “cuando lo juzgue oportuno, conveniente o necesario para los intereses del Estado y la buena marcha de su gobierno”.¹⁵

De tal manera, podemos concluir que las características principales del régimen presidencial giran en torno al otorgamiento de las facultades suficientes al Presidente para que guíe los destinos del Estado y del gobierno, otorgándosele amplias facultades de nombramiento a efecto de rodearse de las personas de su confianza que le ayuden a gobernar, pero conservando siempre el derecho de removerlos cuando lo juzgue conveniente, sin responder por ello ante el Poder Legislativo.

¹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit p. 739.

1.2. FUENTES.

El vocablo *fuentes* se entiende como el lugar de donde nace o emerge algo. Por eso es común referirse a las *fuentes del Derecho* como las formas o procedimientos de donde surgen las normas jurídicas. En tal sentido, hablar de *fuentes del régimen presidencialista* equivale a las circunstancias que incidieron o forjaron tal forma de gobierno. Sobre el particular, es conveniente recordar que existen determinados hechos históricos sucedidos en otros países y épocas que han influido en nuestro país, y concretamente en la implantación de tal sistema.

Así, Enrique Sánchez Bringas expresa que “las fuentes del sistema presidencial, configurado en 1824, son dos: la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española de 1812”.¹⁶

La Constitución norteamericana de 1787 tiene como antecedente directo de su génesis las Trece Colonias Inglesas, las cuales surgieron a raíz de la emigración de ingleses a una parte del territorio que ocupa actualmente Estados Unidos, la cual se realizó mediante autorizaciones del rey llamadas *cartas*, “que eran documentos que fijaban ciertas reglas de gobierno para las entidades por formarse, concediéndoles amplia autoridad y autonomía en cuanto a su régimen interior”.¹⁷

Pero como Inglaterra violó las concesiones otorgadas en las *cartas* a las colonias inglesas, estas decidieron independizarse de la Metrópoli, lo cual tuvo lugar mediante la *Declaración de Independencia de las Trece Colonias*

¹⁶ CARPIZO, Jorge, Op. cit., p 335.

¹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 29ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 99.

Norteamericanas, del 4 de julio de 1776, redactada por Thomas Jefferson (a quien se considera el ideólogo de la revolución norteamericana) y en la cual se enfatizó que "... todos los hombres nacen iguales, que a todos les confiere su Creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad...".¹⁸

Las Trece Colonias norteamericanas, aún antes de obtener su independencia respecto a Inglaterra, establecieron dentro de su territorio una Constitución que las rigiera. Precisamente, en 1776, la antigua colonia de Virginia creó su propia Constitución, la cual fue una de las más completas, teniendo gran influencia en la Constitución federal estadounidense.

Una vez que las Trece Colonias Inglesas lograron su independencia se unificaron y formaron una federación, la cual dio nacimiento a los Estados Unidos, quienes promulgaron en 1787 su Constitución, siendo uno de sus aspectos trascendentes precisamente la implantación de un Estado republicano, con una forma de gobierno presidencial.

Respecto a las fuentes en que se basaron los constituyentes norteamericanos para implantar el sistema presidencial fueron, a decir de Jorge Carpizo, las siguientes:

a) El derecho público inglés, tratando de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico, "pero en lugar de un jefe de estado hereditario, querían uno de elección popular con funciones limitadas en el tiempo".¹⁹

¹⁸ BORJA, Rodrigo, Derecho Político y Constitucional, 2ª ed, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 334.

¹⁹ CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 7ª ed., Siglo XXI, México, 1990, p. 15.

b) La Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachusetts de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia estadounidense.

c) Los postulados teóricos de las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en que el poder ejecutivo no se estructura en forma aversiva o suspicaz.

De esta manera, el sistema presidencial quedó plasmado en la Constitución norteamericana de 1787, adquiriendo “particular relevancia desde el comienzo, primero bajo el gobierno de George Washington (1789-1797) y luego bajo los de sus sucesores John Adams (1797-1801), Thomas Jefferson (1801-1809), James Madison (1809-1817) y James Monroe (1817-1825)”²⁰.

La doctrina coincide en que el mismo fue resultado de la casualidad, aunque no debemos restarle mérito a los constituyentes de Filadelfia, quienes tenían la idea clara de no querer un sistema monárquico como el de Inglaterra.

Sea como fuere, la mencionada Constitución norteamericana constituyó un ordenamiento que influyó notablemente en las directrices del constitucionalismo mexicano, y particularmente en torno al sistema presidencial, el cual adoptaron en atención a los buenos resultados que en el vecino país del norte había tenido, amén de que los constituyentes mexicanos no tenían una idea propia al respecto.

²⁰ NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, 7ª ed., Temis, Bogotá, 1997, p. 307.

Las naciones hispanoamericanas, a medida que fueron logrando su independencia de España, siguieron el modelo norteamericano, adoptando el sistema presidencial y consagrándolo en sus Constituciones.

En torno a la otra fuente del sistema presidencial de nuestro país, nos encontramos que la Constitución de Cádiz de 1812, fue la primera que estuvo vigente en el México Independiente, proveniente de España, cuya influencia “se manifestó en el refrendo de los secretarios de Estado para autenticar las leyes, reglamentos y actos del ejecutivo, así como en las relaciones entre éste y el Congreso y en algunas fracciones del artículo que numera las atribuciones del Presidente”.²¹

“En marzo de 1823, Esteban Austin redactó en inglés un proyecto de constitución para la República mexicana, en la cual mezcló elementos de las dos leyes fundamentales (la de Estados Unidos y la de Cádiz). Austin propuso el sistema presidencial y estableció que se podría remover al presidente del cargo por violación a la Constitución o a las leyes, por malos manejos de fondos o por crímenes de alta traición. En el proyecto se creaban las secretarías de estado y del despacho, como colaboradoras del Ejecutivo”.²²

Asimismo, en el proyecto mencionado se determinó que debían copiarse, de la Constitución de Cádiz, lo relativo a la formación de las leyes, los secretarios de estado y la administración de justicia. Tiempo después, Austin redactó otro proyecto de Constitución en el cual reiteró el sistema presidencial, pero excluyendo lo relativo a la Constitución de Cádiz, dándoselo a Ramos Arizpe.

²¹ CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Op. cit., p. 335.

²² CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Op. cit., p. 41.

Tales fuentes del sistema presidencial en México quedaron plasmadas en las tres Constituciones federales que nos han regido: las de 1824, 1857 y 1917. Particularmente, entre la primera y la que actualmente nos rige hay varios puntos coincidentes, a saber:

- a) “La existencia del veto como facultad del Presidente.
- b) “El Congreso dividido en dos Cámaras.
- c) “Un solo período de sesiones del Congreso.
- d) “La forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923”.²³

En cambio, la Constitución de 1857 “estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, ya que sus características fueron las opuestas a las señaladas: no veto, Congreso unicameral y dos períodos de sesiones. En 1857 el centro de poder plasmado en la Ley Fundamental se encontró en el órgano legislativo; las reformas de 1874 regresaron, en gran parte, a la estructura teórica que se había conocido en México desde 1824, la misma que en buena medida recogió el constituyente de 1916-1917”.²⁴

De esta manera, es dable afirmar que las fuentes del sistema presidencialista en nuestro país se dan por influencias de factores externos, particularmente de la Constitución norteamericana de 1787, no siendo tradición del Estado mexicano. Así, sus antecedentes se remontan a la vida independiente de nuestro país.

²³ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Op cit., p 336.

²⁴ Idem.

1.3. REQUISITOS.

Quienes aspiren a ocupar la primera magistratura del país deben satisfacer ciertos requisitos previstos en el artículo 82 constitucional, además de otros que, durante los 71 años que duró el PRI en el poder debían cumplirse de facto, verbigracia: haber sido elegido por el Presidente saliente y estar dispuesto a salvaguardar los intereses del partido de Estado.

Naturalmente que a nosotros únicamente nos incumbe analizar los requisitos jurídicos y no viejas prácticas del poder público, lo que procedemos a hacer a continuación.

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país durante veinte años.

La comprensión cabal de este requisito exige explicar previamente que es la *ciudadanía*. Sobre el particular, Carlos Arellano García comenta que ella implica el goce de los derechos políticos cuando el nacional (propuesto para ser ciudadano) reúne ciertos requisitos.²⁵

Amancio Alcorta, por su parte, en términos similares, afirma que “la ciudadanía es aquélla condición jurídica en cuya virtud los individuos intervienen en el ejercicio de la potestad política de una sociedad determinada”.²⁶

²⁵ Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, 4ª ed., México, Porrúa, 1992, p. 129.

²⁶ ALCORTA, Amancio, Curso de Derecho Internacional Privado, 2ª ed., Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 316 y 317.

Nuestra Constitución Federal, en su Capítulo Cuarto, Título Primero intitulado *De los Ciudadanos Mexicanos*, determina que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.

De lo anterior, inferimos que la ciudadanía es una prerrogativa a la cual únicamente pueden aspirar aquellas personas que previamente tienen la nacionalidad²⁷ mexicana, sea por nacimiento o por naturalización, que les permite participar en la vida política del Estado al cual se encuentran vinculados.

Tal requisito de ciudadanía mexicana para ser Presidente se fundamenta en el hecho que, conforme a la fracción II del artículo 35 constitucional, es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, siendo que el de Presidente así lo es.

Pero no basta tener la ciudadanía mexicana, sino que se requiere además:

a) Que sea mexicano por nacimiento, “pues se supone que así se es más adicto a la patria que los que son mexicanos por simple naturalización; se trata de evitar que se sigan intereses que no sean los de México, como podría acontecer si antes se ha tenido otra nacionalidad”.²⁸

b) Estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. Esto se explica porque puede suceder que una persona posea la ciudadanía mexicana por nacimiento, pero que no esté en ejercicio de los derechos señalados, cuando se

²⁷ La nacionalidad es un vínculo jurídico-político que une a una persona (física o moral) con un Estado, del cual nacen derechos y obligaciones recíprocos

²⁸ CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Op. cit., p. 28.

suspende la ciudadanía por alguna de las causas señaladas en el artículo 38 constitucional, que podemos sintetizar en:

- Incumplir injustificadamente con las obligaciones ciudadanas, verbigracia: abstenerse de desempeñar cargos públicos.
- Estar sujeto a un proceso penal, por delito que amerite pena corporal, contando a partir de que se dicte el auto de formal prisión.
- Durante la extinción de la pena de prisión.
- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, legalmente declarada.
- Por estar prófugo de la justicia, a partir de que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal.
- Por sentencia ejecutoria que la imponga.

c) Ser hijo de padre o madre mexicanos.

Según Enrique Sánchez Bringas, esta exigencia se explica “en la necesidad de propiciar que existan en él los valores culturales, políticos y de identidad nacional suficientes para garantizar el desempeño patriótico de sus responsabilidades”.²⁹

d) Haber residido en el país al menos durante veinte años.

La residencia consiste en “la permanencia acostumbrada en un lugar. Lugar donde se reside”.³⁰

²⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. cit., p. 463.

³⁰ GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México, 1980, p. 896.

De acuerdo al artículo 29 del Código Civil para el Distrito Federal, “*el domicilio de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de éstos, el lugar a donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar donde se encontraren*”.

De tal manera, el aspirante a ocupar la primera magistratura, debe haber tenido su domicilio donde habite en territorio nacional, por el lapso de veinte años, el cual no se interrumpe por algunas salidas temporales del país, a menos que cambie su residencia al extranjero.

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

Este requisito establece una edad mínima para aspirar a ser Presidente, que debe tener al momento de las elecciones, el que a decir de Ignacio Burgoa, “se ha calculado la suficiente experiencia y madurez que la persona que encarne el cargo de presidente debe tener para poder desempeñarlo con atingencia...”³¹ Y puesto que no se establece una edad máxima para ser Presidente, inferimos que a cualquiera edad se puede aspirar a desempeñar tal cargo.

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.

Este requisito, en opinión de Daniel Moreno, “tiene una explicación histórica, porque en muchos casos se mandaba traer del extranjero a personajes que habían sido expulsados del país. Pero la razón fundamental es la de obligar a

³¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 768

quienes aspiran al cargo de Presidente a estar en contacto con los más delicados problemas del país, para que, de ocupar la primera magistratura, pueden conocer y resolver mejor”.³²

Del análisis de este requisito surgen dos interrogantes: la primera, relativa a si es suficiente la residencia de un año, porque coincidimos con Ignacio Burgoa en que: “El requisito cronológico que la actual disposición exige es muy corto, pues el presidente debe conocer con profundidad los principales problemas del país para gobernar con atingencia, sin que el lapso de un año de residencia baste para ello, máxime que la administración pública en el Estado contemporáneo se vuelve cada vez más complicada”.³³

Por otro lado, esta fracción señala que la ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia del aspirante, lo cual da a entender que en el período de un año que exige la Constitución pueden acumularse una o varias ausencias, situación que nos parece inconveniente, ya que la residencia anual debiera ser efectiva e ininterrumpida dentro del territorio nacional.

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

Enrique Sánchez Bringas comenta que este requisito se inspira en dos necesidades políticas: “por una parte, evitar la manipulación de los ciudadanos a través de sus valores religiosos para influir en el resultado de la elección; por otra, impedir el incremento del poder de las asociaciones religiosas”.³⁴

³² MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 11ª ed., Porrúa, México, 1990, p. 402.

³³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 768.

³⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. cit., p. 404.

Para comprender este requisito, baste recordar que, históricamente, desde tiempos de Juárez, ha existido una separación del Estado respecto de la iglesia, aún cuando Carlos Salinas de Gortari, durante su mandato, haya tratado de romper con tal principio, reconociéndoles personalidad jurídica, autorizándolos a votar en las elecciones de representantes públicos y la adquisición de bienes inmuebles para la realización de su objeto social, entre otras cosas, a través de las reformas a diversos preceptos constitucionales y la promulgación de la *Ley sobre Asociaciones Religiosas y Culto Público*.

Tal separación ha obedecido a la necesidad de impedir que el Clero, con su influencia poderosa sobre la población, pudiera llegar a gobernar. De tal suerte, con la exigencia de este requisito se trata de evitar que ocupen el cargo de Presidente personas con una vinculación estrecha con la institución eclesiástica, que en el pasado incluso han llegado a desconocer la validez de las leyes, lo que desde luego causaría un caos público.

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

Daniel Moreno expresa que este requisito “tiene como finalidad la de que el funcionario no aproveche la influencia que le da la ocupación de ciertos cargos de gran relevancia, para inclinar el peso de la balanza electoral en su favor”.³⁵

³⁵ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 403.

Ignacio Burgoa encuentra otra justificación que nos parece más razonable: “quien tiene el mando de tropas puede presionar el proceso electoral para obtener en su favor la calificación de la elección presidencial...”³⁶

VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Respecto a este requisito, cabe retomar las consideraciones hechas respecto a la fracción anterior.

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

El artículo 83 constitucional dispone: “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 precepto transcrito consagra uno de los principios fundamentales que han sostenido nuestro régimen político: la *No-reelección*, el cual fue ideado por Francisco I. Madero en su Plan de San Luis, siendo una de las principales banderas de la Revolución Mexicana (1910-1917) para combatir la dictadura de Porfirio Díaz, quien por más de treinta años se mantuvo en el poder, reeligiéndose continuamente.

³⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. cit., p. 769.

De tal manera, el principio citado quedó plasmado en la Constitución de 1917, y aunque algunos revolucionarios trataron posteriormente de permitir nuevamente la reelección, resultó contraproducente. Así, “en 1926, después de haber ocupado la presidencia de 1920 a 1924, el general Álvaro Obregón, de acuerdo con Calles, hizo que se reformara la Constitución, para hacer que Obregón retornara al poder. Tuvimos la campaña política más violenta de nuestra historia, al punto que los tres candidatos presidenciales fueron asesinados: Arnulfo Gómez y el general Francisco Serrano, antirreeleccionistas por el gobierno; y Obregón, ya reelecto, por un católico intransigente”.³⁷

Ante tal estado de violencia extrema, los miembros del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en su convención de Aguascalientes, propusieron que se reformara el artículo 83 constitucional, en los términos en que actualmente se encuentra.

De tal manera, quien ha desempeñado el cargo de Presidente en cualquiera de las clases reguladas por nuestra Constitución (presidente constitucional, interino, provisional o sustituto) y a las que nos referiremos en el punto siguiente, no pueden reelegirse para tal cargo.

Independientemente de que algunos tratadistas afirman que el principio de *No-reelección* es antidemocrático, porque se le priva a la sociedad de su derecho de volver a elegir a aquellos Presidentes que han obrado con eficacia y patriotismo su cargo, siendo que en ellos reside la soberanía del Estado mexicano, compartimos la idea de Daniel Moreno, en el sentido que “contra la ambición de mando, contra el peligro de la perpetuidad, indudablemente que la no reelección ha operado en nuestro sistema con verdadera eficacia y ha sido la única medida

³⁷ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 404.

que ha contenido el ya excesivo afán de mando de nuestros primeros mandatarios”.³⁸

1.4. CLASES.

Con antelación dijimos que el cargo de Presidente de la República es unipersonal, quien debe desempeñarlo por el tiempo que marca la Constitución. Sin embargo, existen circunstancias que dan lugar a la aparición de diversas clases de Presidente, no entendido como una cotitularidad del Poder Ejecutivo, sino como una sustitución en los supuestos planteados por nuestra Carta Magna. En consecuencia, la diversidad de que hablamos se plantea en los casos de falta o ausencia del presidente-individuo, no del presidente-órgano, el cual, durante la vigencia del orden constitucional que lo crea, nunca puede dejar de existir.

Ahora bien, la sustitución del Presidente constitucional nunca cae en una persona determinada de antemano, sino que corresponde al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente hacer el nombramiento respectivo. “La incertidumbre acerca de quién pueda ser el sustituto presidencial ha contribuido a alejar las ambiciones de los que, por ocupar el cargo del que necesariamente surgía éste, con frecuencia intrigaban para asumir la presidencia”.³⁹

En tal contexto, a continuación explicamos las diversas clases de presidente que hay en nuestro sistema constitucional y los supuestos en que procede.

³⁸ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 405.

³⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 768

1. Presidente constitucional.

Es el que “se elige popularmente para un período de seis años o para completarlo en el caso de que la falta absoluta de aquél ocurra durante los dos años siguientes a su iniciación”.⁴⁰

Es decir, el *presidente constitucional* se presenta en dos supuestos:

a) Cuando en los procesos electorales, gana las elecciones por la obtención del mayor número de sufragios, quedando facultado para ocupar la primera magistratura del país por el término de seis años.

b) Cuando por virtud de la falta absoluta del Presidente de la República, cometida durante los dos primeros años del periodo respectivo, el Congreso de la Unión expide la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la señalada para que tengan verificativo las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

2. Presidente sustituto.

“Es el que designa el Congreso de la Unión para concluir dicho periodo, si la mencionada falta acontece después de esos dos años”.⁴¹

En este caso, la hipótesis que hace surgir la designación de este, es que la falta del Presidente tenga lugar en los últimos cuatro años del período presidencial, correspondiéndole al Congreso Federal hacer el nombramiento

⁴⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 776.

⁴¹ Idem

respectivo que concluya el período. Pero si éste no se encuentra sesionando, la Comisión permanente convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que, erigiéndose en Colegio Electoral, haga la elección del Presidente sustituto.

3. *Presidente interino.*

“Se llama interino el presidente que nombra el propio Congreso mientras se elige a la persona que deba completar el periodo de gobierno, así como el que designa dicho órgano legislativo o la Comisión permanente en los casos de faltas temporales”.⁴²

La designación de *presidente interino* tiene lugar en los siguientes casos:

a) En caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del mandato, le corresponde al Congreso de la Unión, si está en sesiones, erigirse en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, al presidente interino. De no estar en sesiones el Congreso de la Unión, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias a aquél, para que éste designe al presidente interino.

b) Si al comenzar un período constitucional no se presenta el presidente electo, o la elección no está hecha y declarada el 1º de diciembre, se encargará del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión. De no estar en sesiones el Congreso de la Unión, la

⁴² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., pp. 776-777.

Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias a aquél, para que éste designe al presidente interino.

c) Cuando la falta del Presidente sea temporal, el Congreso de la Unión, si está reunido, o en su defecto, la Comisión permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el período que dure dicha falta.

d) Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no esté reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, el presidente interino.

4. Presidente provisional.

Es aquél nombrado por la Comisión permanente mientras se formulan por el Congreso de la Unión los nombramientos de presidente interino o sustituto, según sea el caso.

Tratando de ser más explícitos, a continuación planteamos los siguientes supuestos de procedencia del nombramiento de *presidente provisional*:

a) En caso de falta absoluta del Presidente acontecida dentro de los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso no está en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional, en tanto se celebran las elecciones para nombrar al interino.

b) Si la falta del Presidente tiene lugar en los cuatro últimos años de su período y no está en sesiones el Congreso para nombrar al sustituto, la Comisión

Permanente nombrará a uno provisional, antes de convocar a sesiones extraordinarias para que se haga el nombramiento de aquél.

1.5. LIMITACIONES.

Aunque indudablemente la figura del Presidente de la República es primordial en el sistema político mexicano, que como lo veremos en el siguiente punto, es la base del presidencialismo en México, lo cierto es que, tratando de hacer realidad el *Principio de División de Poderes*, o mejor dicho de *División del Poder*, en que se trata de mantener un equilibrio entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, evitando una preponderancia de uno sobre otro, a la vez de que existan contrapesos entre ellos, es lo que ha orillado a la implantación de ciertos límites a la figura del titular del Ejecutivo Federal, que a decir de Jorge Carpizo,⁴³ son los siguientes:

a) *El tiempo.*

El Presidente de la República dura en su cargo seis años, no pudiendo reelegirse, siendo esto último un principio emanado de las ideas de Francisco I. Madero en su obra "La Sucesión Presidencial", el cual quedó plasmado en la Constitución de 1917, a fin de evitar revivir viejas dictaduras como la de Porfirio Díaz o Benito Juárez, quienes por años se mantuvieron en la silla presidencial.

Dicho principio ha quedado plasmado en el artículo 83 constitucional.

b) *El Poder Judicial Federal.*

⁴³ Cfr. CARPIZO, Jorge, Op. cit., pp. 349-350.

Una de las funciones primordiales del Poder Judicial de la Federación es conocer del *Juicio de Amparo*, que a decir de Juventino V. Castro, “es un proceso concentrado, de anulación (de naturaleza constitucional) promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución: contra los actos conculcatorios de dichas garantías, contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto, o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada (si el acto es de carácter positivo), o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige (si es de carácter negativo)”.⁴⁴

Luego entonces, el *Juicio de Amparo* es una institución que protege a los gobernados contra los actos de cualquier *autoridad* que violen sus garantías individuales. Conviene decir que *autoridad* “es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado (...) Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad”.⁴⁵

Consecuentemente, siendo el Presidente una autoridad que se erige en Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, sus actos pueden ser objeto de revisión por parte de los tribunales federales, quienes en caso que juzguen que son violatorios

⁴⁴ CASTRO, Juventino V., *Garantías y Amparo*, 9ª ed., Porrúa, México, 1996, p. 299.

⁴⁵ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 36ª ed., Porrúa, México, 1997, p. 329.

de las garantías individuales, los anulará y ordenará a aquella que restituya al quejoso en el goce de la garantía violada.

De tal suerte, el Poder Judicial de la Federación, por medio de los tribunales de amparo, vigilan la actuación del Presidente de la República, constituyendo un órgano que limita su actuación arbitraria e inconstitucional. Si acaso, lo único que le resta cierta independencia a aquél respecto a éste, es que por ejemplo, los ministros de la Suprema Corte de Justicia son nombrados por el Presidente, aunque ciertamente con ratificación del Senado. Aunque lo ideal sería que dichos nombramientos los hiciera el propio Poder Judicial de la Federación, a efecto de lograr una autonomía total con respecto al titular del Ejecutivo Federal.

c) Los grupos de presión.

Se refieren a aquellos sectores que inciden en las iniciativas de leyes del Presidente o en sus políticas económicas. Jorge Carpizo comenta que, “entre los grupos de presión más fuertes que existen en México actualmente son los económicos, como la Asociación de Banqueros de México, la CONCAMIN (Confederación Nacional de Cámaras Industriales), la CONCANACO (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio) y algunos grupos económicos regionales, como el de Monterrey, que influyen fuertemente en las decisiones económicas del gobierno, y ante acciones presidenciales que les disgusta, toman, para presionar al Presidente, medidas como la falta de inversiones, envío de dinero al extranjero y retiro de productos del mercado”.⁴⁶

Por eso no debe extrañarnos que la iniciativa en materia fiscal del Presidente Vicente Fox por la cual pretende, entre otras cosas, aplicar IVA al

⁴⁶ CARPIZO, Jorge, Op cit., pp. 349-350.

consumo y a las medicinas, responde a presiones de grupos empresariales, quienes son los únicos que apoyan aquella.

d) Los de carácter internacional.

No sólo las presiones sobre el Presidente provienen de grupos de presión nacionales, sino internacionales, ya que organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, o países como Estados Unidos, le imponen la adopción de ciertas directrices económicas que debe seguir, las que naturalmente resultan desfavorable para los intereses de los mexicanos y benéficas para aquellos.

e) La organización no controlada.

Jorge Carpizo argumenta que la organización no controlada es “el nacimiento del ‘sindicalismo independiente’, fuera de las centrales obreras adictas al Partido Revolucionario Institucional y al gobierno, y que en principio pugna por un cambio en las reglas del juego de la organización y actividad sindicales”.⁴⁷

No compartimos totalmente la opinión de Jorge Carpizo, en virtud de que históricamente, el sindicalismo mexicano que teóricamente constituyen asociaciones que se crean para proteger los intereses de los trabajadores (así como también de los empresarios), ha servido como un instrumento vil para aparentar la defensa de los derechos de aquellos, cuando en realidad funcionan como aparatos de control de las masas, para burocratizar a dicho sector. Ejemplo de ello, es la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que durante décadas estuvo presidida por el nefasto Fidel Velázquez y que actualmente continúa bajo las

⁴⁷ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Op. cit., p. 350.

órdenes de Rodríguez Alcaine, la que agrupa a prácticamente todos los trabajadores del país y que durante el tiempo que el PRI estuvo en el gobierno sólo sirvió como una organización corporativa que le brindó muchos votos automáticamente.

Asimismo, resulta ilusorio suponer que en México se han creado las bases para la existencia de sindicatos independientes, cuando el PRI se encargó de desaparecer a los que osaron constituirlos, creando uno servil a los intereses del gobierno, como la CTM, la CROC (Confederación Revolucionaria Obrero Campesina), la CROM (Confederación Revolucionaria Obrera de México), organizaciones que agruparon a los sectores amplios de la población: los obreros y los campesinos.

Desde luego, estamos conscientes que con la llegada de un partido distinto al que por 71 años gobernó al país, se abren nuevas expectativas para crear verdaderos sindicatos independientes, que constituyen una limitación al amplio poder de que está investido el Presidente.

d) La prensa.

Nosotros hablaríamos de *medios de comunicación*, que como la radio, la televisión, el cine, la prensa escrita, el Internet, etcétera, sirven no sólo como canales de información hacia la población, sino como un medio de presión que incide en forma importante en la opinión que se tiene sobre determinada cuestión, aunque no siempre de manera objetiva.

Estimamos que no siempre los medios de comunicación han servido como un medio para limitar la actuación del Presidente, ya que hasta no hace

mucho tiempo, Televisa y sus dueños, particularmente Emilio Azcárraga Milmo, e confesaban “soldados del PRI”, por lo que resultaba evidente el manejo que laban a la información, alabando siempre al gobierno y minimizando los problemas nacionales. Lo mismo cabe decir de los medios de comunicación, en general, cuando respecto a hechos que importan a la sociedad, no han tenido el valor de decir la verdad y si de volverse cómplices del gobierno, verbigracia: la Matanza en Tlatelolco de 1968.

Estamos conscientes que en los tiempos actuales, ante la diversificación de los medios de comunicación, la exigencia de la sociedad por obtener información veraz y el respeto del Estado a la garantía constitucional de libertad de expresión y de imprenta (artículos 6º y 7º constitucionales), se puede cuestionar la actuación del Presidente, no sólo por parte de los informadores, sino de la propia comunidad, que a través de los medios de comunicación logran expresar su sentir al respecto.

Otro tratadista que plantea ciertas limitaciones al régimen presidencial o a la actividad del Presidente, es Jorge Carpizo,⁴⁸ quien expresa que la Constitución confiere a favor del Poder Legislativo ciertos controles políticos, los que a continuación estudiamos.

1) *La facultad de nombrar y remover a ciertos servidores públicos.* Si bien la fracción II del artículo 89 constitucional, primera parte, faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, en su segunda parte determina que “*puede nombrar y remover libremente a los demás*

⁴⁸ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Op. cit., pp. 273-277.

empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado en otro modo en la Constitución o en las leyes”.

Emilio Rabasa estima que la forma en que está redactado el texto constitucional faculta al Congreso para dictar leyes que pongan fuera del alcance del Presidente a “todos los empleados que por la naturaleza de sus funciones, deben estarle subordinados y con un poco de imprudencia, de hostilidad o de prurito de mando, es posible que coloque a los subalternos en condiciones de relajar toda disciplina y aun de alzarse a la insolencia”.⁴⁹

Jorge Carpizo agrega que, “como la fracción no enumera a funcionarios importantes como los jefes de Departamento de Estado, jefes o directores de organismos descentralizados, bien podría suceder que el Congreso dictara una ley que limitara la facultad presidencial de nombrar a dichos funcionarios. O sea que el Presidente seguiría designando a esos funcionarios, pero la ley podría señalar una serie de requisitos como: edad, preparación, experiencia, etcétera”.⁵⁰

2) El artículo 73 constitucional, que trata de las facultades del Congreso de la Unión, en su fracción XXX señala: “*Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por ésta Constitución a los Poderes de la Unión*”.

La forma en que dicha fracción puede limitar facultades al Presidente nos la explica Jorge Carpizo, al afirmar que la misma “faculta al Congreso a expedir una serie de leyes para hacer efectivas facultades constitucionales, y

⁴⁹ RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, 7ª ed., Porrúa, México, 1996, p. 189.

⁵⁰ CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*. Op. cit., p. 274.

como al redactarse una ley hay un amplio margen para interpretar la disposición constitucional, el Congreso puede hacer la ley en el sentido de restringir facultades al Ejecutivo”.⁵¹

3) Dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, consagradas en el artículo 74 constitucional, la prevista en la fracción IV se refiere a la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, al igual que revisar la Cuenta Pública, que tiene por objeto *“conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”*, y si del examen efectuado resultan diferencias entre los ingresos o los egresos o no se justifican, se procederá a determinar responsabilidades de acuerdo con la ley.

Emilio Rabasa considera que dichas facultades le confieren a la Cámara de Diputados un poder indiscutible, en virtud de cuestionar la honorabilidad de la administración, amén de que el prestigio del Presidente puede quedar en entredicho, pudiendo diferir la aprobación o condenar los gastos.⁵²

De tal forma, dicha facultad puede ocasionar conflictos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, porque definitivamente no es un secreto que, en los tiempos actuales en que los representantes de uno u otro poder pertenecen a distinta facción política, los diputados pueden desprestigiar infundadamente la labor del Presidente en tales menesteres; aunque también se convierte en un vigilante de éste respecto al manejo de los recursos público, lo que sin duda es una limitación al régimen presidencial.

⁵¹ CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Op. cit., p. 274.

⁵² Cfr. RABASA, Emilio, Op. cit., p. 182.

4) *La ratificación del Senado respecto a ciertos actos y nombramientos.*

Varias de las facultades que a favor del Presidente confiere el artículo 89 constitucional, como son: nombrar ministros, agentes, cónsules generales, coroneles y oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, los empleados superiores de Hacienda y ministros de la Suprema Corte de Justicia, requieren ser aprobados por el Senado, al igual que para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.

Sin duda, ello constituye una especie de “candados” a la actuación del Presidente, limitando el régimen presidencial, ya que su actuación.

5) *Juicio Político contra los altos servidores públicos.*

En este tipo de responsabilidad, exigible mediante juicio político, pueden incurrir aquellos servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones cometen “actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”. Si bien la Constitución no aclara qué debemos entender por esto último, su Ley Reglamentaria sí lo señala en su artículo 7º, al disponer lo siguiente:

“Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. *El ataque a las instituciones democráticas;*
- II. *El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;*

- III. *Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;*
- IV. *El ataque a la libertad del sufragio;*
- V. *La usurpación de atribuciones*
- VI. *Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*
- VII. *Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y*
- VIII. *Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal”.*

Los servidores públicos que pueden incurrir en esta responsabilidad son los siguientes: “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 Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe 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, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

De igual modo, “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 éste 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”.

En cuanto al procedimiento del juicio político para hacer exigible la responsabilidad política podemos sintetizarlo en los siguientes términos:

a) Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de que un servidor público ha cometido alguna de las conductas que dan lugar a la responsabilidad política, puede formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aportando las pruebas conducentes.

b) La Cámara de Diputados es el órgano que se encarga de hacer la acusación ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, una vez que hubiere recabado las pruebas y substanciado el procedimiento respectivo.

c) Si la Cámara de Senadores considera que existen elementos que acrediten que efectivamente el servidor público incurrió en responsabilidad política, procederá a sancionarlo con su destitución e inhabilitación, en su caso. Aunque cabe hacer la salvedad que tratándose de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la resolución de

la Cámara de Senadores únicamente es declarativa, comunicándose a la legislatura local correspondiente, para que sea ella la que imponga la sanción.

De éste modo, tenemos que el Presidente de la República y los funcionarios públicos se encuentran a merced de las Cámaras en lo tocante al juicio político, lo que “en un período gubernativo en el cual las relaciones entre los dos poderes no sean cordiales, el juicio de responsabilidad política es un control inmejorable por medio del cual el congreso puede humillar al Ejecutivo”.⁵³

6) Celebración de sesiones del Congreso.

De acuerdo al artículo 66 de la Constitución, el Congreso de la Unión celebra dos períodos de sesiones ordinarias al año: el primero que inicia el 1° de septiembre y que dura, a más tardar, hasta el 15 de diciembre; y el segundo, comienza el 15 de marzo y culmina, a más tardar el 30 de abril.

No obstante, el artículo 67 plantea la posibilidad de que se celebren sesiones extraordinarias cuando la Comisión Permanente los convoque para ello, pero como no señala para qué asuntos es, puede darse el caso de que al día siguiente de concluir el período ordinario se convocara al extraordinario, “y un congreso que celebra sesiones largo tiempo o la gran mayoría de los meses del año es un peligro para la estabilidad del país y del Ejecutivo”.⁵⁴

⁵³ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Op. cit., p. 276.

⁵⁴ Idem.

7) Ausencias del Presidente.

De conformidad con el artículo 88 de la Carta Magna: “*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*”. En opinión de Jorge Carpizo, tal precepto se convierte en “un arma del legislativo, pues por ella se puede destrozar la política internacional del Ejecutivo, si el Presidente ha aceptado ir a otro país y el congreso no se lo permite”.⁵⁵

Sin embargo, en el caso de nuestro país resulta difícil encontrar algún caso en el cual se le haya negado permiso al Presidente para abandonar el país, no sólo por el presidencialismo que ha caracterizado a nuestro sistema, sino porque el Congreso de la Unión o la Comisión permanente, antes de otorgar la autorización, tienen conocimiento del objeto de su ausencia, lo que descarta la posibilidad de que se le niegue.

Como corolario de este punto, resulta innegable que la Constitución establece ciertos mecanismos por los cuales trata de limitar el régimen presidencial. Sin embargo, la realidad nos muestra que la preponderancia del presidencialismo ha hecho nugatorios tales canales, como lo demuestra el hecho que durante varias décadas del siglo XX, el Poder Legislativo estuvo subordinado a las órdenes del Ejecutivo, no asumiendo su papel de contrapeso al poder presidencial. Consecuentemente, el Congreso de la Unión se convirtió en un mero ejecutor de las decisiones del Presidente.

⁵⁵ CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Op. cit., pp. 276-277.

1.6. EL PRESIDENCIALISMO.

En ocasiones, suele suceder que las instituciones tienden a modificarse, no siempre de forma positiva, sino alterándose de tal manera que pierden la esencia de su ser. Porque resulta evidente que el sistema presidencial es una forma de gobierno que se caracteriza por el papel total desarrollado por el Presidente como jefe de Estado y jefe de gobierno. Sin embargo, el régimen presidencial ha derivado en muchas ocasiones en el *presidencialismo*, cuestión que a continuación analizamos.

Vladimiro Naranjo Mesa entiende por *presidencialismo* “la deformación o desnaturalización del sistema presidencial (...) porque el presidencialismo ostenta una concentración de poderes muy acentuada en manos del jefe del Ejecutivo, presidente de la república, en desmedro de los poderes del Parlamento, que como ocurre las más de las veces, es suprimido y, por consecuencia, el poder legislativo se ejerce por parte del propio gobierno”.⁵⁶

Nos parece interesante el concepto *deformación o desnaturalización* que el citado tratadista utiliza para referirse al *presidencialismo*, porque una cosa es que aunque “exista un cierto desequilibrio en favor del ejecutivo, en el se mantiene el principio de separación entre las ramas del poder público, y el parlamento actúa soberanamente dentro de su órbita constitucional, ejerciendo además un control político permanente sobre el gobierno”,⁵⁷ y otra, que “desaparezca la posibilidad de ese control y en que el gobierno ponga obstáculos y limitaciones de hecho a la función legislativa del Parlamento, o de cualquier manera la absorba...”.⁵⁸

⁵⁶ NARANJO MESA, Vladimiro, Op. cit., p. 309.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Idem.

Pudiera pensarse que por la forma en que se presenta el presidencialismo, es privativo de las dictaduras; empero, también se ubica en las democracias representativas, en las cuales “la Constitución confiere excesivos poderes al gobierno, en desmedro de los del Parlamento, o en los cuales los gobiernos abusan de las facultades constitucionales y legales en materia legislativa”.⁵⁹

Un ejemplo de esta forma de presidencialismo es lo que sucede en nuestro país, ya que a lo largo del constitucionalismo mexicano y particularmente, desde la creación de un Partido de Estado (PRI) en el año 1929, que por más de siete décadas ha estado en el poder, en torno a la figura del Presidente ha girado toda la vida política del país, teniendo un peso específico en las decisiones y forma de gobernar, lo cual no solamente ha derivado del cúmulo de facultades que la Constitución le confiere, sino por la forma en que la democracia se ha manejado en México, posibilitando que un solo partido al que pertenece el Presidente y la mayoría del Congreso gobiernen, de tal forma que aquél, lejos de encontrar un Poder Legislativo que constituyera una oposición razonada respecto a aquél Poder y que posibilitara la consecución de un verdadero equilibrio de poderes, se convirtió en un órgano servil a las decisiones aquél, con lo cual las iniciativas de ley provenientes del titular del ejecutivo eran aprobadas por “decreto”, sin analizar su contenido.

Sin duda, retomando palabras del escritor Mario Vargas Llosa, México vivió durante muchas décadas una “dictadura perfecta”.

Con sarcasmo, aunque no falta de razón, Ernesto Gutiérrez y González afirma: “En México, el presidente de la República se debe de designar con el

⁵⁹ NARANJO MESA, Vladimiro, *Op. cit.*, p. 309.

nombre de 'TONATTUH', que fue el dios más importante del panteón azteca, y en él concurre toda la fuerza del Estado (...) pues viene a ser el más poderoso del país (...) es además el líder, el jefe, el manda más, y como se le quiera denominar santificando su nombre, de todos los demás funcionarios (...) El presidente de la República en México, sin exageración, se puede decir que es todo un dios sexenal".⁶⁰

En cuanto a los factores que han propiciado el presidencialismo mexicano, Enrique Sánchez Bringas afirma que "la determinó Plutarco Elías Calles al definir un maximato basado en la ficción de cumplir las formas constitucionales, a pesar de propiciar su ineficacia real con el desmedido poder que ejerce el titular del Ejecutivo sobre las instituciones y los demás poderes".⁶¹ Ello confirma nuestra idea que la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, por obra de Plutarco Elías Calles, que posteriormente se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y actualmente es el PRI, contribuyó grandemente a la consolidación del presidencialismo, al ser un partido que gobernaba en todos los poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, pero sujetos éstos últimos al control del Presidente.

Daniel Moreno, por su parte, considera que los factores que han determinado el presidencialismo mexicano han sido los siguientes:

a) De carácter histórico: uno, que confiere a la actividad presidencial caracteres casi mágicos, con reminiscencias de los pueblos prehispánicos; y otro,

⁶⁰ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 1ª ed., Porrúa, México, 1993, pp. 102 y 103.

⁶¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. cit., p. 477.

el ejecutivo colonial (virrey) el cual era un “*alter ego*, es decir, otro yo, el representante mismo del rey de España, en el mundo colonial...”.⁶²

b) Una tradición de autoritarismo, que no deriva propiamente de la Constitución.

c) “... la necesidad de organizar un país que había perdido el principio de autoridad, al consumarse la independencia, después de diez años de luchas bélicas. De ahí se produjo un fenómeno, resultante de un vacío de ‘autoridad’, que nos fue común con la casi totalidad de los países iberoamericanos: el caciquismo y el caudillaje; considerado el primero como un fenómeno comarcado, mientras que el segundo tenía un ámbito nacional. Todo ello se conjugó para que, cuando la autoridad presidencial se organizara, deviniera en un elemento de fuerza, de gran autoritarismo”.⁶³

d) “La existencia de un partido semioficial, que funciona como organismo burocrático, ha influido para establecer un sistema más cerrado”.⁶⁴ Nosotros diríamos que el PRI, hasta antes de las elecciones presidenciales del año 2000, era un partido oficial totalmente, al cual pertenecía el Presidente, al igual que la mayoría del Poder Legislativo.

Jorge Carpizo señala como causas que han contribuido a la existencia del presidencialismo, distintas a las referidas por otros autores, las siguientes:

⁶² MORENO, Daniel, Op. cit., p. 417.

⁶³ Idem.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 418.

“... c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.

“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 institución del ejército, cuyos jefes dependen de él.

“f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

“g) La concentración de recursos económicos de la Federación, específicamente en el ejecutivo.

“h) Las amplias facultades constitucionales y 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 en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

“... k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione”.⁶⁵

Consideramos que la opinión de Jorge Carpizo está inspirada en una visión conformada por lo que ordena la Constitución y por la realidad que ha prevalecido en México durante muchas décadas. Es decir, sin duda, las normas constitucionales fomentan un régimen presidencial, pero quienes han gobernado han hecho un manejo a su conveniencia de la ley. Así por ejemplo, la Constitución asigna al Senado, entre otras funciones, la de ratificar la política exterior mexicana o los nombramientos de diversos funcionarios; sin embargo,

⁶⁵ CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Op. cit., pp. 45-46.

por la dependencia y agradecimiento que le guardan sus integrantes, no se atreven a contrariar las decisiones del Presidente, convirtiéndose su función en una mera formalidad. Por otro lado, la práctica política ha enseñado que, aún cuando legalmente el Presidente no puede nombrar a su sucesor, el PRI siempre les otorgó esa facultad.

Del mismo modo, resulta cierto que los medios de comunicación, por la importante penetración e influencia que tienen en las masas, en el pasado han servido de un vehículo perfecto para ponderar el régimen; y como ejemplo de ello, baste recordar la labor que durante década ha hecho Televisa.

Un rasgo más: el Presidente, al ser Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, es quien puede disponer del Ejército, de la armada de México, de la fuerza naval y de todas aquellas que se encargan de salvaguardar la soberanía nacional, a su entera conveniencia. Tan sólo baste recordar a aquellos gobiernos como el de Augusto Pinochet, en la República de Chile, que gobiernan con utilizando a las fuerzas armadas como mecanismo de salvaguarda de sus intereses.

Pese a lo anterior, resulta claro que se viven tiempos de cambio, en que el Presidente de la República, después de 71 años, ya no es del PRI, sino de un partido distinto como lo es el PAN; que el Congreso de la Unión ya no es de la misma facción partidista que el Presidente, por lo que cabe esperar que las Cámaras de Diputados y de Senadores constituyan un real contrapeso a la actuación del titular del Poder Ejecutivo; que los medios de comunicación ya no están a las órdenes del gobierno, sino que empiezan a cuestionar la actuación presidencial; en fin, que se están dando las condiciones para que en México impere un sistema presidencial.

De esta manera, podemos concluir el presente Capítulo afirmando que el régimen presidencial constituye una forma de gobierno en que la figura del Presidente es preponderante, situación que puede tener sus ventajas, pero que lamentablemente, en el caso de nuestro país, se ha distorsionado hasta llegar a un presidencialismo, con los resultados nefastos que durante 71 años arrojó el PRI, en el que las decisiones fundamentales dimanaban del primer mandatario, sin que los otros Poderes pudieran, o más bien, quisieran impedirlo.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES

Contrariamente a lo que pudiera suponerse la consumación de la Independencia (1821) no bastó para revertir la situación social, económica y política imperante durante la Colonia; esto es, no fue suficiente para revertir los tres siglos de dominio español. Por ello, el primer objetivo que se fijó el nuevo gobierno mexicano fue consolidar la independencia conseguida, y obtener el reconocimiento mundial, amén de solucionar los graves problemas económicos, sociales y políticos existentes en ese momento. Por ello, es razonable pensar que las prioridades del Estado Mexicano fueron fincar una forma de organización política y social idónea para la consecución de sus fines.

Esto no fue tarea fácil, ya que los legisladores de ese entonces desconocían cuál era la forma de gobierno idónea, por lo cual se inspiraron en otros modelos como el francés o norteamericano, que valiosas enseñanzas dejaron, merced a la Revolución Francesa (1789), e Independencia de las Trece Colonias Inglesas (1776), respectivamente.

Dicha crisis de desorientación imperante en el México recién emancipado respecto de cuál sería el régimen constitucional y político adecuado para implementar, propició que durante muchos años se oscilara entre el centralismo y el federalismo, forjando regímenes constitucionales que estructuraron superficialmente a la Nación, lo que desembocó en un retroceso en cuanto a lo jurídico, lo político y lo social.

En este contexto, tenemos que una de las prioridades del gobierno después de la consumación de la Independencia fue determinar quien o quienes estarían al frente del Poder Ejecutivo, elección que ha estado influenciada a lo largo de nuestro constitucionalismo, por fuertes presiones políticas. Así, lo que nos proponemos con la exposición de este Capítulo es referir, a grandes rasgos, los antecedentes del régimen presidencial en México, a través de las distintas Leyes Fundamentales que han regido en nuestra vida social y política.

En la exposición del tema que nos ocupa, no nos limitaremos a exponer lisa y llanamente lo concerniente al régimen presidencial, sino que brindaremos un contexto social y político de la época.

2.1. CONSTITUCIÓN DE 1812.

Como suele suceder, los Estados que logran su independencia tienen que luchar por consolidarla ante los peligros que le acechan del exterior, como de los conflictos que se suscitan al interior del país; asimismo, tienen que la incertidumbre de ignorar la forma de gobierno idónea que debe adoptar para hacer imperar la voluntad legal y satisfacer las necesidades públicas. Tal premisa tiene aplicación respecto a México, ya que si bien había logrado independizarse de España, ello no fue de manera total, como lo prueba el hecho de haber tenido que aplicar diversos ordenamientos españoles ante la carencia de leyes propias para normar diversos aspectos de la realidad social, económica y política del país. Entre dichos cuerpos normativos podemos señalar: las Leyes de Indias, la Novísima Recopilación, el Fuero Juzgo y el Fuero Viejo de Castilla, los cuales continuaron vigentes aún después de la consumación de nuestra Independencia.

Ante tales circunstancias, no resulta extraño que la primera Ley Fundamental que rigió en el México Independiente proviniera de España, como fue la Constitución de Cádiz, expedida por la Corte de Cádiz en 1812, siendo jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año.⁶⁶

La Constitución de Cádiz tuvo una vigencia efímera, ya que poco después de su promulgación fue suspendida por el virrey Venegas; posteriormente fue restablecida por Calleja en 1813, para finalmente dejar de estar en vigor a través del Decreto de Fernando VII del 4 de mayo de 1814, el cual restauró el sistema absolutista y desconoció lo que habían hecho las Cortes.⁶⁷

Dicha Constitución se apartó de los regímenes absolutistas, característicos de España y de otros países europeos, impregnándose de las ideas de los pensadores de la Ilustración, como Rousseau, Montesquieu y Voltaire, quienes concibieron, entre otros postulados, el Principio de la División de Poderes y la soberanía de la Nación en manos del pueblo, los cuales permitieron poner fin al cúmulo de funciones y poder en manos del rey, dando paso a que el Poder Legislativo creara la ley, el Ejecutivo la ejecutara y el Judicial la aplicara al caso concreto para resolver las controversias.

Tales postulados de la Constitución de Cádiz repercutieron en la manera de regular lo concerniente al Presidente. De tal suerte, al implantarse la monarquía constitucional, “la función ejecutiva o administrativa del Estado se

⁶⁶ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México. 1808-1995, 20ª ed., Porrúa, México, 1995, p. 59.

⁶⁷ Cfr. Idem.

depositó en el *rey*, a quien se asignó la atribución de hacer ejecutar las leyes y de conservar el orden público y la seguridad estatal en lo exterior".⁶⁸

Asimismo, se facultó al rey para tener injerencia en el proceso de formación de las leyes, de manera similar a la que corresponde al Presidente en los regímenes republicanos, esto es, a ejercer su derecho de veto y presentar iniciativas de ley, por lo que es dable afirmar que desde la Constitución gaditana el Ejecutivo realizaba, aparte de sus funciones formalmente administrativas, materialmente funciones legislativas.

La administración pública del Estado se encomendó a diversos secretarios de despacho, quienes tenían facultad para formular los presupuestos anuales de los ramos que tuviesen asignados a efecto de que las Cortes los aprobasen.

Desde esa Constitución ya se contemplaba la figura del *refrendo*, en cuyo artículo 225 se disponía que los referidos secretarios de despacho tenían la obligación de refrendar las órdenes del rey, sin cuyo requisito no eran obedecidas.⁶⁹

La Constitución de Cádiz también previó la creación de un *Consejo de Estado* compuesto de cuarenta individuos nombrados por el rey, a propuesta de las Cortes, el cual era el único órgano cuyo dictamen debía escuchar el monarca en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

⁶⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. cit., p. 745.

⁶⁹ Cfr. Idem.

“La restricción que el rey tenía para nombrar a los miembros componentes de dicho Consejo, en cuanto que debía seleccionarlos de las listas que las Cortes debían elaborar al efecto, viene a corroborar la consideración de que la función ejecutiva o administrativa conforme a la Carta Constitucional que someramente comentamos, tendía a desarrollarse dentro de una curiosa estructura que presentaba ciertos matices de parlamentarismo en atención a la dependencia en que estaban colocados los secretarios del despacho y los individuos integrantes del Consejo de Estado frente a las Cortes y a la primordial circunstancia de que el monarca tenía mucho menos atribuciones que el presidente en los regímenes republicanos”.⁷⁰

2.2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 24 DE OCTUBRE DE 1814.

La Constitución de Apatzingán de 1814, también conocida como *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* de octubre de 1814, es el primero ordenamiento supremo que se expidió en México durante el período de lucha independentista (1810-1821), que si bien nunca estuvo en vigor, fue elaborado de manera sobresaliente por brillantes miembros de aquella época, como Herrera, Quintana Roo, Sotero Verduzco y Argáandar, pero sin duda el más importante fue Don José María Morelos y Pavón.

Dicha Constitución estuvo influenciada en su conformación por otros acontecimientos e ideas surgidos en el siglo XVIII, verbigracia: la Revolución Francesa de 1789, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* y de las ideas de Rousseau, principalmente, lo cual explica que en tal Ley Suprema se hayan reputado los derechos del hombre como superiores al Estado, y que por

⁷⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 745

tanto éste debía respetar y hacer respetar, “pues su protección no es sino la única finalidad del Estado y que la soberanía reside originalmente en el pueblo, siendo imprescriptible, inenajenable e indivisible”.⁷¹

Respecto al régimen presidencial, el Poder Ejecutivo se depositó en un *Supremo Gobierno*, integrado por tres individuos. “Ha sido la única de nuestras constituciones que estructuró un ejecutivo colegiado, aunque, fuera del marco constitucional, cuerpos colegiados se han encargado del poder ejecutivo; como ejemplos podemos señalar: la regencia de Iturbide, O’Donojú, Velásquez de León, Yáñez y de la Bárcena en los albores de nuestra independencia, y el ‘supremo poder ejecutivo’ integrado por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria a la caída del imperio de Iturbide, y que gobernó del 30 de marzo de 1823 al 1 de octubre de 1824...”⁷²

Los miembros del Supremo Gobierno gozaban de igual autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia que sorteaban en su primera sesión para fijar invariablemente el orden en que iban a turnarse, haciéndolo saber al Congreso (artículo 132).⁷³

Cada año debía salir por sorteo uno de los tres, y quien ocupaba la vacante tenía el mismo lugar que su antecesor en el turno de la presidencia, correspondiéndole al Congreso realizar el sorteo.

Consideramos irrisorio que la suerte jugara un papel preponderante en la elección de los miembros integrantes del Poder Ejecutivo. Asimismo, pensamos inadecuado que la alternación en la presidencia se hiciera por sorteo,

⁷¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 28ª ed., Porrúa, México, 1991, p. 105

⁷² CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Op. cit., p. 46.

⁷³ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. cit., p. 45.

cuando lo más conveniente hubiera sido que se alternaran los tres miembros, de forma tal que por azares de la fortuna pudiera darse el caso que uno solo de ellos ocupara la presidencia por más cuatrimestres.

Existían tres secretarios de despacho, a saber: de Guerra, de Hacienda y de Gobierno, mudándose cada cuatro años. Por tanto, en aquél entonces no eran necesarias tantas secretarías de Estado como ocurre en la actualidad, en virtud de que no existía la vastedad de campos económicos y necesidades sociales que los tiempos presentes exigen, verbigracia: el turismo, la salud, el comercio, la pesca, que son necesarios para poder desarrollar eficientemente las funciones de gobierno.

No estaba permitida la reelección de los miembros del Supremo Gobierno, salvo después de que hubieran pasado tres años de su administración; y respecto a los Secretarios, hasta después de cuatro años de terminado su cargo.⁷⁴ Esto es lo que se llama *no reelección relativa*, que es distinta a la no reelección absoluta que consagra nuestra vigente Constitución, la cual prohíbe que alguien que ha ocupado el cargo de presidente en alguna de sus formas (constitucional, provisional, interino o sustituto) sea vuelto a elegir para tal cargo.

En la Constitución de Apatzingán no se vislumbraba una democracia en la elección de los miembros integrantes de la presidencia, en virtud de que los aspirantes a ocupar tal cargo podían serlo únicamente los diputados propietarios que hubieran cumplido su bienio y los interinos; por tanto, la primera magistratura del país no podía ser ocupada por cualquier ciudadano, por los parientes en primer grado de los generales en jefe, ni los parientes que lo fueran desde el primero hasta el cuarto grado.

⁷⁴ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, Op cit., p. 45.

Uno de los aspectos que nos parecen más censurables es el tratamiento de alteza que se les daba a los miembros del Supremo Gobierno durante su administración y el de señoría a los Secretarios durante su ministerio, lo que nos da entender que en aquél entonces aquellos no eran concebidos como simples mandatarios del pueblo, como personas encargadas de desempeñar su cargo en beneficio de la sociedad, como sucede hoy en día, sino que se les otorgaba un *status superior* con respecto a las demás personas, lo que si bien podía entenderse en la idea de respeto a su alta investidura, consideramos que más bien eran resabios del régimen colonial que durante tres centurias imperó en la Nueva España.

En cuanto a la elección de los integrantes del Supremo Gobierno, el Supremo Congreso elegía, en sesión secreta, por escrutinio en que había examen de tachas y a pluralidad absoluta de votos, un número triple de individuos que compondrían aquél. Dicha elección se comunicaba al público, a efecto de que éste votara los tres integrantes, dependiendo del mayor número de votos, y si no se obtenía ésta, debía irse a una segunda vuelta, y si había empate, se elegía a la suerte.⁷⁵ Posteriormente, tenían que prestar juramento ante el Congreso.

Respecto a las facultades de que estaba investido el Supremo Gobierno, quedaron contempladas en los artículos 159 a 169 de la Constitución en estudio, las que podemos sintetizar en la siguiente forma:

- Publicar la guerra y ajustar la paz;
- Organizar los ejércitos y milicias nacionales;
- Proveer los empleos políticos, militares y de Hacienda, salvo aquellos reservados al Supremo Congreso;

⁷⁵ Cfr TENA RAMÍREZ, Felipe, Leves Fundamentales de México. 1808-1995, Op. cit., p. 47.

- Vigilar que hubiera suficientes eclesiásticos dignos para impartir la religión;
- Suspender con causa justificada a los empleados que hubiere nombrado, así como a los que hubiere nombrado el Supremo Congreso, cuando contra ellos hubiere sospechas vehementes de infidencia;
- Proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos.⁷⁶ Al respecto, cabe decir que pocos fueron los preceptos constitucionales consagrados a la protección de los derechos fundamentales de las personas (además de estar dispersos), ya que prácticamente todos se enfocaron a la organización del Estado.

Frente a tales facultades, el Supremo Gobierno tenía ciertas prohibiciones, a saber:

- Arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término debía remitir al detenido al tribunal competente;
- Deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio judicial;
- Mandar personalmente en cuerpo a la fuerza armada;
- Dispensar de la observancia de la ley.⁷⁷

De esta manera, podemos decir que el rasgo característico de la Constitución de 1814 en lo tocante al régimen presidencial fue el erigirse en colegiado el Ejecutivo Federal, rasgo que Jorge Carpizo critica porque “tiende a

⁷⁶ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México. 1808-1995, Op. cit., pp. 48-49.

⁷⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 49.

disimular las faltas y a destruir la responsabilidad, así como el riesgo de que difieran los miembros del cuerpo colegiado con las consecuentes emulaciones y aun animosidad personales”,⁷⁸ motivo por el cual, posiblemente las Constituciones posteriores no lo volvieron a integrar de esa forma.

Ahora bien, puesto que nunca llegó a estar en vigor esta Ley Fundamental, su interés es meramente histórico y doctrinal. Y quizá en el caso del Poder Ejecutivo fue lo mejor, pues de haber estado en vigor y adquirir positividad, “tal documento lo hubiese embarazado al extremo de ser susceptible de provocar disensiones, discrepancias y desacuerdos entre sus miembros a propósito del desempeño de las facultades que tenían confiadas con evidente mengua de la celeridad, presteza y oportunidad con que en muchas ocasiones deben tomarse y ejecutarse las medidas gubernativas”.⁷⁹

2.3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 4 DE OCTUBRE DE 1824.

La Constitución Federal de 1824, que estuvo en vigor por doce años, constituye el primer ordenamiento fundamental durante el México independiente, el cual ha merecido críticas de diversos autores, entre los cuales podemos mencionar a Jorge Sayeg Helú, quien expresa que se trató de una Ley Fundamental ubicada entre el progreso y el retroceso, es decir, moderada, “y, recogiendo, en no pocos aspectos, principios gaditanos y fórmulas norteamericanas, haría a un lado aquéllos y aquéllas que, con no poca visión y a costa de tanta sangre derramada, llegaron a integrar el texto de Apatzingán; pues no equivocadamente se ha dicho que la Constitución de 1824 logró sintetizar principios del derecho consuetudinario inglés y de las Cartas-concesión

⁷⁸ CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Op. cit., p. 47.

⁷⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. cit., p. 747.

norteamericanas, presentes en la Suprema Ley de Filadelfia, con los del derecho público español, que con ciertas tesis de la revolución francesa, dieron contenido a la Constitución de Cádiz de 1812”.⁸⁰

Tomando en cuenta tal premisa, diremos que en el Congreso Constituyente de los años de 1823-1824 existieron dos corrientes de estructuración político-jurídicas, diametralmente opuestas: la centralista, compuesta por el presbítero Becerra, Espinoza, Don Carlos María de Bustamante, el Padre Fray Servando Teresa de Mier, Rafael Mangino, entre otros; y la federalista, compuesta por Don Lorenzo Zavala, Don Juan de Dios Castañeda, Don Juan Bautista Morales, Don Manuel Crescencio Rejón, Don Juan Cayetano Portugal, Don José María Covarrubias, y, Don Miguel Ramos Arizpe.⁸¹

Uno de los asuntos más discutidos por el Constituyente de 1823-1824 fue la unidad o colegialidad del ejecutivo. Entre quienes se inclinaban por lo segundo, sustentaban su postura en los siguientes argumentos:

- Evitar caer en la tiranía y en la precipitación en la toma de decisiones
- Porque era muy remoto pensar que todos sus individuos se coludan contra la patria.
- “Que si uno se enferma hay otros dos para el despacho; que siendo tres los partidos, pueden transigir y lograr que cuando menos un hombre de su confianza quede en el ejecutivo plural...”⁸²

⁸⁰ SAYEG HELÚ, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano. T I, Cultura y Ciencia Política, México, 1990, p. 239.

⁸¹ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 112.

⁸² Cfr CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Op. cit., p. 47.

Consideramos que de las razones señaladas, ninguna de ellas justificaba la colegialidad del Ejecutivo, porque resulta absurdo suponer que el poder no corrompe a sus integrantes o que la tiranía no está presente en ésta.

En contrapartida, quienes se inclinaban por la unidad en el Ejecutivo, lo hacían basándose en dos hechos fundamentales:

- Las circunstancias en que se encontraba el país demandaban energía en el gobierno, la que únicamente podía lograrse depositando el Poder Ejecutivo en un solo individuo.
- “La ejecución de la ley debe ser pronta y eficaz, ya que si fuera discutible dejaría de ser ejecución; en la política debe haber unidad de pensamiento y dirección de los negocios públicos, y esto necesita unidad, y la política entre los pueblos tiene un carácter de secreto y reserva que no sería realizable si no se le confiara a un presidente unitario”.⁸³

Al final, triunfaron quienes se inclinaban por el carácter unitario del Ejecutivo, tal como quedó plasmado en el artículo 74 de la Constitución de 1824, el cual ordenó que el Poder Ejecutivo se depositara en un sólo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien debía ser ciudadano mexicano por nacimiento, de treinta y cinco años de edad cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país, durando en su cargo cuatro años.

“Imitando extralógicamente a la Carta norteamericana, dicha Constitución creó la vicepresidencia, en cuyo titular debían recaer en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de

⁸³ CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano. Op. cit., p. 49.

éste”.⁸⁴ En lo que no repararon los constituyentes mexicanos fue que en 1804, en Estados Unidos y por la enmienda número 12, se había eliminado el sistema de la vicepresidencia, posiblemente por los resultados negativos que en la realidad política se habían suscitado.

Por cuanto a la forma de elegir al presidente y al vicepresidente, se hacía en forma *indirecta*, es decir, siguiendo un procedimiento que Jorge Carpizo sintetiza de la siguiente manera:

- a) “La legislatura de cada Estado elegía por mayoría absoluta de votos a dos individuos, uno de los cuales, cuando menos, no sería vecino del Estado que lo elegía.
- b) “El que hubiese reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas era declarado presidente.
- c) “En caso de que dos tuviesen dicha mayoría, era presidente el que obtenía más votos. Si había empate, decidía la Cámara de Diputados.
- d) “El que seguía en votos al presidente era designado vicepresidente.
- e) “Si ninguno tenía mayoría de votos, escogía la Cámara de Diputados entre los dos que tenían mayor número de sufragios”.⁸⁵

De lo anterior inferimos que la Constitución de 1824 siguió el sistema de *no reelección relativa*, es decir, prohibía la reelección del presidente y del vicepresidente, pudiendo hacerlo una vez transcurridos cuatro años de haber cesado en sus funciones.

⁸⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 749.

⁸⁵ CARPIZO, Jorge, El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, p. 146.

Cabe decir que la figura de la *vicepresidencia*, que también fue retomada de la Constitución norteamericana, causó diversos problemas, porque en virtud de haber sido el vicepresidente el segundo con mayor número de votos y posible sucesor del presidente, éste se dedicó a ver cómo podría conseguir la primera magistratura. “Los resultados no se hicieron esperar: el general Nicolás Bravo, que tan triste historia tuvo en nuestra vida independiente, se levantó en armas como vicepresidente, en contra de Don Guadalupe Victoria, que había obtenido el mayor de número de votos y ocupaba la presidencia. Fue necesario que el general Vicente Guerrero asumiera el mando de las fuerzas gobiernistas y aprendiera a Bravo, después de derrotarle”.⁸⁶

Otro caso en que se aprecia las pugnas entre el presidente y el vicepresidente fue el siguiente: “El segundo presidente fue Vicente Guerrero y el vicepresidente fue Anastasio Bustamante, quien aceptó la invitación que le hizo el ejército de reserva para que encabezara la rebelión contra Guerrero, quien a final de cuentas rehusó la lucha. El Congreso resolvió destituirlo alegando que tenía imposibilidad para gobernar, y otorgándole el cargo a Bustamante”.⁸⁷

Luego entonces, el vicepresidente, lejos de convertirse en un instrumento de colaboración para ejercer de mejor forma el gobierno y a la continuidad pacífica y constructiva del Poder Ejecutivo, como sucede en los Estados Unidos, se convirtió en un medio de obstaculización de las funciones del presidente; para propiciar levantamientos y traiciones en contra de éste, dadas las luchas por el poder que se daban (y se siguen dando), lo que degeneró en un desorden social y un debilitamiento del régimen presidencial. Por ello, resulta criticable que el Constituyente de la época se haya limitado a copiar diversas

⁸⁶ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 406.

⁸⁷ CARPIZO, Jorge, El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, Op. cit., p. 146

instituciones de la Carta Magna estadounidense, sin haber reflexionado en que la situación política de la época en nuestro país la hacían impracticable.

Refiriéndonos a las facultades del Presidente, las mismas quedaron contempladas en el artículo 110 constitucional. a saber:

- a) “Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso.
- b) “La facultad reglamentaria.
- c) “Ejecutar las leyes.
- d) “Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.
- e) “Cuidar de la recaudación y decretar las inversiones.
- f) “Nombrar a los diplomáticos, cónsules, principales oficiales del ejército, armada y milicia, jefes de las oficinas generales de Hacienda, con la aprobación del Senado.
- g) “Nombrar a los demás empleados del ejército, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, de acuerdo con las leyes.
- h) “Nombrar, a propuesta en terna de la Suprema Corte, a los jueces de circuito y distrito, y a los promotores fiscales.
- i) “Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.
- j) “Declarar la guerra previo decreto del Congreso y conceder patentes de corzo conforme a las leyes.
- k) “Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos del artículo 50.
- l) “Celebrar tratados con la aprobación del Congreso General.

- m) “Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días.
- n) “Convocar al Congreso para sesiones extraordinarias cuando lo crea conveniente y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del Consejo de Gobierno.
- o) “Cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente y que las sentencias sean ejecutadas conforme a las leyes.
- p) “Suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar de la mitad del sueldo a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos”.⁸⁸

Analizando las facultades concedidas al Presidente, inferimos que la intención de los constituyentes fue crear un Poder Ejecutivo con suficiente fortaleza y mando, a tal grado de tener injerencia en cuestiones que formalmente debían atañer a los otros Poderes. Asimismo, resulta indudable que se trataba de ejercer cierto control sobre el Ejecutivo al determinar la Constitución de 1824 que muchas de las facultades las ejerciera el Presidente con participación del Senado, del Congreso General, de la Suprema Corte o del Consejo de Gobierno. Acerca de éste último, cabe decir que era un órgano encargado de velar por la Constitución y hacer al presidente las observaciones pertinentes para gobernar mejor, siendo “presidido por el vicepresidente e integrado por los Senadores más antiguos de cada Estado. Este cuerpo sesionaría durante los recesos del Congreso General, y se mostraba asumiendo auténticas funciones de control de la constitucionalidad”.⁸⁹

⁸⁸ CARPIZO, Jorge, El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, Op. cit., p 147.

⁸⁹ SAYEG HELÚ, Jorge, Op. cit., p 247.

La utilidad del Consejo de Gobierno consistió en “reemplazar en muchos casos la falta de las Cámaras para funciones que les son propias y que en muchos casos deben ejercerse cuando ellas estén en receso; también debe haber quien vigile la observancia de las leyes y pueda ilustrar al gobierno en los casos ocurrentes que ofrezcan alguna dificultad, para que el gobierno no siga en ellos de buena o de mala fe, el dictamen de personas privadas que podrían aconsejarle cosas en las que próxima o remotamente saliese perjudicada la nación”.⁹⁰

Consecuentemente, es dable afirmar que el Consejo de Gobierno realizaba funciones que posteriormente se encomendaron a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La Constitución de 1824 también previó en su artículo 112 ciertas restricciones impuestas al presidente, a saber:

- a) “No podía mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin previo consentimiento del Congreso o, en sus recesos, del consejo de gobierno.
- b) “No podía privar a nadie de su libertad ni imponer pena; cuando el bien y la seguridad de la federación lo exigieran, podía ordenar el arresto de alguna persona, pero la debía poner a disposición del juez en un término de 48 horas.
- c) “Sólo en caso de conocida utilidad general, y previa aprobación del Senado, podía ocupar la propiedad de un particular o corporación, pagándose la correspondiente indemnización.
- d) “No podía impedir las elecciones.

⁹⁰ SAYEG HELÚ, Jorge. Op. cit., p. 247.

- e) “No podía salir, sin permiso del Congreso, del territorio nacional durante su encargo, y un año después”.⁹¹

Por otra parte, el Presidente tuvo como colaboradores en los diferentes ramos de la Administración Pública a diversos secretarios de despacho, cuyo número y atribuciones encomendó la Constitución de 1824 a la legislación federal secundaria.⁹² Tales secretarios de despacho, que eran nombrados y removidos libremente por voluntad del presidente, estaban facultados, entre otras cosas, para refrendar las leyes emanadas de éste, así como para elaborar la reglamentación para los distintos ramos administrativos a su cargo y cuya vigilancia estaba sujeta a la aprobación del Congreso.

Como corolario de este punto, es dable afirmar que la Constitución de 1824, si bien tuvo el acierto de haber ordenado que el cargo de presidente recayera en una sola persona (unitario), también tuvo el desacierto de contemplar la vicepresidencia en tiempos en que sólo sirvió para entorpecer la función presidencial y restarle mando al Presidente.

2.4. CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 30 DE DICIEMBRE DE 1936.

En los años siguientes a 1824, surgieron dos grandes corrientes partidistas: los conservadores, que sustentaban la idea de un gobierno central y oligárquico; y los liberales, partidarios un gobierno republicano, democrático y federal. Tal división de partidos tuvo una trascendencia histórica fundamental, pues en la cúspide del gobierno hubo una lucha encarnizada por el poder entre

⁹¹ CARPIZO, Jorge, El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, Op. cit., p. 149.

⁹² Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit., p. 749.

ambas facciones, que marcó el comienzo de una época de desestabilidad en todos los aspectos.⁹³

Sin embargo, “desterrados Gómez Farías y José María Luis Mora, perseguidos los diputados liberales y reforzadas las tendencias conservadoras en todos los ámbitos del gobierno, el Congreso de la Unión se declaró en calidad de Constituyente y adoptó las bases de una Constitución central, mejor conocida como las *Siete Leyes*”.⁹⁴

La característica de este cuerpo normativo fue la creación de un superpoder llamado *Supremo Poder Conservador*, inspirado en el Senado Conservador Francés propuesto por Sieyès, que se integraba por cinco miembros, cuyas facultades eran desmedidas, hasta tal punto de constituir una verdadera oligarquía. El control constitucional ejercido por el Supremo Poder Conservador distaba mucho de cómo lo llevaron a cabo los Tribunales de la Federación, puesto que no era de índole jurisdiccional, sino política, y cuyas resoluciones tenían validez *erga omnes*.

Tal poderío del Supremo Poder Conservador tuvo repercusión en cuanto al Poder Ejecutivo, en virtud de poder declarar la incapacidad física o moral del presidente y anular sus actos, lo que sin duda impedía el libre ejercicio de sus funciones.

En cuanto al tópico que nos interesa, fue la Cuarta Ley constitucional la que se encargó de la organización del *Supremo Poder Ejecutivo*, cuya denominación nos hace comprender que se trataba de otorgar un *status* de

⁹³ MARGADANT S., Guillermo Floris, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 14ª ed., Esfinge, México, 1997, pp. 150-152.

⁹⁴ CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional, Harla, México, 1990, p. 77.

importancia a los Poderes de la Unión mayor al que tenían y darnos cuenta que fueron tiempos en que el gobierno actuaba con un despotismo y soberbia mayúsculos.

En cuanto al período de duración del cargo de presidente, la Constitución de 1836 duplicó el término previsto en la de 1824, quedando en ocho años.

Aunque la Ley Fundamental de referencia ya no reguló la figura de la vicepresidencia en virtud de los efectos negativos que había provocado en la vida social y política del país en épocas recientes, a los cuales ya nos referimos. Empero confirió “la suplencia temporal y definitiva del presidente al que lo fuese del *Consejo de Gobierno*, con cuya prevención no se conjuraron los vicios inherentes a la vicepresidencia, ya que, en el fondo, aunque no expresamente, con ella se encontraba investido el funcionario que debiera actuar como sustituto”.⁹⁵

La elección del presidente se realizaba de forma *indirecta*, es decir, no elegido por el voto popular.

El nombramiento de Presidente interino correspondió al Senado, partiendo la proposición de una terna propuesta por la Cámara de Diputados. Y en los casos de faltas temporales, el sustituto era el Presidente del Consejo de Gobierno, compuesto de trece consejeros cuya atribución básica consistía en “dar al gobierno su dictamen en todos los casos y asuntos en que se le exija (...) y sólo sería responsable por los dictámenes que diere contra ley expresa”.⁹⁶

⁹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. cit., p. 750.

⁹⁶ SAYEG HELÚ, Jorge, Op. cit., p. 281.

Uno de los aspectos en que se retrocedió fue en permitir la *reelección* incondicional para el cargo de presidente, a diferencia de lo que ordenaban las anteriores Cartas Magnas, que si bien la permitían, era sólo en forma *relativa*, puesto que tenían que esperar un período. Esto favoreció, sin duda, las ansias de poder y la implantación de regímenes dictatoriales como el de Antonio López de Santa Anna, quien ocupó el cargo de presidente por varios años.

Para el despacho de los asuntos de gobierno, el presidente se auxilió de cuatro ministros: “uno del interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina”.⁹⁷

El Presidente tenía la facultad de nombrar y remover a los secretarios o ministros de Estado, quienes lo auxiliaban en el ejercicio de las amplias atribuciones de que estaba investido.

De lo dicho hasta el momento, inferimos que si bien la Constitución de 1836 tuvo el mérito de haber desterrado la institución de la vicepresidencia, pero también el desacierto de permitir la reelección para la presidencia, el cual se constituyó en uno de los lastres que tuvo que soportar el México del siglo XIX, causante de dictaduras y permanencia en el poder. Asimismo, el presidente adquirió mayor poder gracias al cúmulo de facultades de que le investió la Ley Fundamental.

⁹⁷ SAYEG HELÚ, Jorge, Op. cit., p. 281.

2.5. CONSTITUCIÓN DE 1843.

El proyecto constitucional elaborado por el Congreso Extraordinario Constituyente de 1842, vía transacción entre los grupos minoritario y mayoritario de la Comisión 1842, no llegó a convertirse en Constitución, ya que el dictador Antonio López de Santa Anna, por decreto de 19 de diciembre del mismo año, lo declaró disuelto, sustituyéndolo por una Junta de Notables (cuya legalidad es todavía cuestionada), integrada por personas incondicionales a él, que se encargó de elaborar un nuevo proyecto constitucional, que se convirtió en la Bases de Organización Política de la República Mexicana, expedidas el 12 de junio de 1843, que rigieron al país por más de trece años.⁹⁸

Los principios fundamentales de las Bases Orgánicas de 1843 fueron: “captarse a Santa Anna, dando en la puja constituyente más que otro fuese tentado a dar; ganarse al clero por medio de la intolerancia, el fuero y los privilegios; asegurarse la casta militar también por los privilegios y los fueros, y obtener, en suma, para el Partido Conservador, un poder omnímodo brutalmente autorizado en la Primera Ley de la Nación”.⁹⁹

El período en que las Bases Orgánicas estuvieron en vigor se caracterizó por los conflictos a que nuestro país se vio sometido, verbigracia: la Guerra contra los Estados Unidos en 1847, con la consecuente pérdida de gran parte de nuestro territorio.

El ordenamiento fundamental *en comento* tuvo la misma tendencia centralista, adquiriendo una mayor fuerza el Poder Ejecutivo, pues el Presidente

⁹⁸ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., p. 121.

⁹⁹ SAYEG HELÚ, Jorge, Op. cit., p. 314.

de la República “no encontraba ya sobre sí a ninguna otra autoridad; suprimido el Supremo Poder Conservador que lo tenía totalmente maniatado, le queda franca la vía para imponer su voluntad. Y como producto militar que fuera esta desafortunada Ley Fundamental, habría de dar paso a un despotismo constitucional más intolerable aun que el constitucionalismo oligárquico que las ‘Siete Leyes’ habían traído aparejado”.¹⁰⁰

Ilustrando lo anterior, Emilio Rabasa comenta: “el Gobierno Central lo es todo; apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el Gobierno Central está en manos del Ejecutivo. El Congreso se compone de una Cámara de Diputados designados por los electores terciarios, que lo fueron por los secundarios y sólo éstos por el pueblo, y una Cámara de Senadores designados por los poderes públicos y las Asambleas de Departamento; pero de entre ciertos grupos salientes, con quienes trata de crearse una clase privilegiada, y en la que figuran muy principalmente los generales y los obispos”.¹⁰¹

Peor aún, el derecho de veto de que gozaba el Presidente de la República anulaba al Congreso, puesto que se oponía a todas las iniciativas de leyes que pudieran contrariar sus intereses. Igualmente ejercía cierto mando sobre el Poder Judicial, dadas las facultades de que le investía la Constitución. A título de ejemplo diremos que, mientras el presidente no estaba sujeto a responsabilidad alguna, los ministros sí lo estaban, aunque aquel, después de oírlos y recoger la votación, tenía amplia libertad para actuar como juzgara más conveniente.

¹⁰⁰ SAYEG HELÚ, Jorge, Op. cit., p. 312.

¹⁰¹ Citado por SAYEG HELÚ, Jorge, Op. cit., p. 313

Las escasas facultades de que gozaban las Asambleas departamentales estaban sometidas al voto de los gobernadores, y en donde acaso aquellas insistieran, era el Presidente quien resolvía lo conducente, lo que deja en claro una vez más el peso específico de que gozaba éste en la vida política del país en aquellos tiempos.

Más aún: “para que nada quede a los pueblos, ni nada falte a la autoridad sin límites del Presidente, toda la organización mezquina de los Departamentos, según la Constitución, se anula y aniquila por la facultad que aquél tiene de iniciar leyes ‘excepcionales’ para la organización política de los señalados Departamentos, cuando lo tenga por necesario”.¹⁰²

Las Bases Orgánicas de 1843 dispusieron que “en las faltas temporales, la sustitución la hacía el Presidente del Consejo, quien ocupaba la presidencia. En las faltas de más de 15 días, correspondía al Senado hacer la sustitución”.¹⁰³

Por último, se impone al Presidente la obligación de “suspender de sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes y la de hacer que – los tribunales y juzgados – den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público”.¹⁰⁴

En resumidas cuentas, podemos concluir que las Bases Orgánicas de 1843 continuaron con la tendencia centralista en el gobierno, con un cúmulo de facultades del presidente, ocupando un lugar preponderante sobre los otros

¹⁰² SAYEG HELÚ, Jorge, Op. cit., p. 314.

¹⁰³ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 406.

¹⁰⁴ SAYEG HELÚ, Jorge, Op. cit., p. 316.

podere, lo que aunado a la posibilidad de reelección en el citado puesto, acabó por acentuar el centralismo gubernamental.

2.6. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

La Constitución de 1857, promulgada el 5 de febrero y emanada del Plan de Ayutla, fue la bandera política del partido liberal en la Guerra de Reforma, que implantó el liberalismo e individualismo puros como regímenes de relaciones entre el Estado y el individuo; liberal, porque el Estado garantizaba la no intervención de sus órganos en la actividad de los individuos, salvo cuando la misma afectara la estabilidad social; e individualista, porque se consideró que los derechos del hombre eran el objeto y fin de las instituciones sociales.

Tal sentido de esta Norma Fundamental fue el reflejo de las doctrinas de pensamiento prevalecientes en la época, particularmente en Francia; por ello, Sayeg Helú afirma que esta Constitución retomó los postulados *iusnaturalistas* contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, consagrando sus derechos fundamentales: libertad, igualdad, propiedad y seguridad.¹⁰⁵

Esta Carta Magna se apartó del sistema centralista de las Constituciones de 1836 y 1843, en razón de los graves conflictos que había ocasionado al país, verbigracia: la pérdida de la mitad del territorio nacional "gracias" a los Tratados de Guadalupe-Hidalgo que firmó el dictador Santa Anna con Estados Unidos para poner fin a la guerra entre ambos países y la permanencia en el poder del citado personaje. al sistema de gobierno federal. En

¹⁰⁵ Cfr. SAYEG HELÚ, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, 2 ed., Porrúa, México, 1990, p. 138.

su lugar optó por la adopción de un gobierno federal en que coexistiría una dualidad de gobierno: el propio de todo el país, por medio del cual se ejercía la soberanía para todas las partes integrantes de la federación; y el local, perteneciente a cada una de las entidades federativas, quienes conservaban su autonomía, pero permanecían unidas a todo el Estado mexicano a través del pacto federal.

Respecto a la forma de gobierno, “si es verdad que del vecino país del norte provino nuestro régimen presidencial, ya que ellos fueron los creadores de este sistema de gobierno, como lo fueron también del federalismo, en nuestro país el régimen presidencial revestiría caracteres propios, y dejaría de estar influenciado también, por ese otro instrumento inspirador de nuestro derecho constitucional: la Constitución de Cádiz de 1812; de ahí que el sistema de gobierno de nuestro país no sea absolutamente presidencialista pues tiene ciertos tintes que podríamos llamar parlamentario, y que nos muestran la hibridez de nuestro régimen”.¹⁰⁶

Dicho parlamentarismo se manifestó por dos hechos concretos:

- El establecimiento de un sistema unicameral: el Congreso de la Unión.
- El fortalecimiento de la acción del Poder Legislativo, correlativamente a la reducción del Ejecutivo.

Lo anterior provocó que el pretendido equilibrio entre los Poderes de la Unión no existiera en la práctica, dado que el Legislativo hacía imposible la libre actuación del Ejecutivo, quedando éste supeditado a aquél. De tal manera, “si el

¹⁰⁶ SAYEG HELÚ, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, Op. cit., p. 469.

Congreso, por motivos de desavenencias políticas o por resentimientos personales, llega a ser un adversario del jefe del Gobierno, y se entabla entre ambos la lucha, se propondrá expresamente abatirlo y lo conseguiría sin duda, con dictar leyes reglamentarias de intento restrictivas de las facultades del Presidente, como sucedió en el caso de Johnson; y como entonces, la renovación del Presidente vendrá a restablecer la armonía de los Poderes; pero el mal que se trató de hacer a un hombre persistirá en la ley, obrará sobre sus sucesores, sobre el funcionario, es decir, sobre las instituciones viciadas por pasiones y rivalidades de momento”.¹⁰⁷

La justificación al predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo radicó en que el primero, por ser la representación nacional debía constituir un freno a la actuación del Presidente. Sin embargo, tal hecho significó que el Ejecutivo, para gobernar haciendo frente a la fuerza del Congreso, tomara como única vía la *dictadura*, al amparo del artículo 29 constitucional que otorgaba facultades extraordinarias al Presidente cuando existían circunstancias que ameritaban una suspensión de las garantías individuales.

Sin embargo, no sólo el Poder Legislativo disminuyó el campo libre de acción por parte del Ejecutivo, sino también el Judicial, merced a la inclusión de la institución del Juicio de Amparo (obra de Mariano Otero y Crescencio Rejón), que por primera vez quedó consagrado como un medio de control, por parte de órgano jurisdiccional, de los actos de cualquier autoridad (entre los que quedaban comprendidos los del Presidente), violatorios de garantías individuales o invasores de las competencias federal y local.¹⁰⁸

¹⁰⁷ SAYEG HELÚ, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, Op. cit., pp. 470-471.

¹⁰⁸ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Op. cit., p. 126.

El Poder Ejecutivo se depositó en una sola persona, denominado *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* (artículo 75), el cual duraría cuatro años en su cargo, entrando a ejercer sus funciones el 1º de diciembre.

La elección del Presidente se realizó en forma indirecta, a través de un “procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto, y las leyes electorales de 1857 y 1901 precisaron que existía un elector por cada quinientos habitantes; estos electores, a su vez, votaban por el presidente”.¹⁰⁹

Dicho sistema de elección presidencial fue debatido en el Congreso Constituyente, argumentando sus impugnadores (Francisco Zarco, Ignacio Ramírez, Melchor Ocampo) que mediatizaba la voluntad popular y mermaba el régimen democrático, mientras que quienes estaban a favor (Ponciano Arriaga, León Guzmán, Isidro Olvera), sostenían que era el adecuado en virtud de las condiciones sociales, políticas y culturales que prevalecían en el país.¹¹⁰

En la Constitución de 1857 se permitió la reelegibilidad absoluta e inmediatamente del Presidente. Empero, por reformas practicadas a su artículo 78 el 5 de mayo de 1878 y el 29 de octubre de 1887, se sustituyó la reelección diferida, esto es, por la que tenía que esperar un período presidencial. “Como esta situación implicaba un obstáculo jurídico para que el general Porfirio Díaz siguiese ocupando la presidencia sucesiva y continuadamente, el citado precepto se volvió a modificar el veinte de diciembre de 1890 en el sentido de restaurar el primitivo artículo 78 que permitía la reelección indefinida”.¹¹¹

¹⁰⁹ CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*. Op. cit., p. 49.

¹¹⁰ Cf. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. cit., p. 755.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 773.

Las facultades del Presidente básicamente fueron similares a las que la Constitución vigente consagra. esto es: respecto a nombramientos; cuidado de la seguridad del Estado ante las potencias extranjeras; dirección de la política internacional del Estado, entre otras.

Uno de los principales requisitos para ser presidente fue el ser ciudadano mexicano por nacimiento, por lo que no se daba la exigencia prevista en la Constitución de 1917 de que fuera también hijo de padres mexicanos por nacimiento, por lo que se dio un nacionalismo moderado en la Constitución de 1857 a este respecto.

Otros requisitos fueron: tener treinta y cinco años cumplidos al día de la elección; y la residencia en México al tiempo de la elección, aunque sin exigir un tiempo mínimo anterior.

En torno a las facultades del presidente, hemos de decir que se le suprimió la de dictar reglamentos, la cual había estado presente en las anteriores Leyes Fundamentales.

En cuanto a las faltas temporales y absolutas, la Constitución Federal de 1857, “primero designó al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que ocupase al cargo de las faltas, tanto temporales como absolutas del Presidente”.¹¹² Miguel Lanz Duret critica duramente esta previsión constitucional arguyendo que “convertía a dicho alto funcionario judicial a un permanente aspirante a la presidencia de la República con mengua de las tareas estrictamente jurídicas que tenía encomendadas por virtud de su elevado rango en la administración de la

¹¹² MORENO, Daniel, Op. cit., p. 406

justicia federal”.¹¹³ Diríamos que se corregía el riesgo de cuando existía la vicepresidencia.

De la forma señalada arribó a la presidencia Benito Juárez, quien era Presidente de la Suprema Corte de Justicia, sustituyendo al presidente Ignacio Comonfort cuando éste se unió a los golpistas de Tacubaya. Posteriormente, tuvo lugar un enfrentamiento entre González Ortega y Benito Juárez, por la prolongación indefinida e inconstitucional de éste último en la primera magistratura. Al respecto, cabe decir que cuando la historia oficial mexicana ha dado cuenta de las dictaduras y abuso en el poder en nuestro país alude indefectiblemente a Santa Anna y Porfirio Díaz, lo que es absolutamente cierto, pero se olvida que el llamado *Benemérito de las Américas* también se mantuvo en el poder por muchos años, contraviniendo lo ordenado por la Carta Magna, por lo cual debe hacerse un juicio similar.

Posteriormente, cuando Lerdo de Tejada cometió un fraude evidente, se produjo la pugna frente a su presidente de la Corte, José María Iglesias, motivo por el cual Ignacio L. Vallarta propuso el procedimiento de insaculados, establecido anteriormente en Jalisco, el cual fue rechazado por el Senado, “pero a partir de 1882 se implantó una reforma de manera que las faltas del Presidente de la República correspondía cubrir las al presidente en ejercicio del Senado; o en caso de que no funcionara tal Cámara, el presidente de la permanente sería el sustituto”.¹¹⁴

En 1896 hubo una nueva reforma a este respecto, correspondiendo al Secretario de Relaciones Exteriores cubrir el cargo de Presidente, o en su defecto,

¹¹³ Citado por BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit., p 752.

¹¹⁴ MORENO, Daniel, Op. cit., p 407.

el Secretario de Gobernación. En 1904, con el restablecimiento de la vicepresidencia, se adoptó el sistema norteamericano, eligiéndose popularmente al presidente y al vicepresidente, permaneciendo en vigor hasta 1910, en que fueron electos como tales Francisco I. Madero y José María Pino Suárez.

Para terminar el análisis de este punto, podemos decir que la Constitución de 1857 disminuyó la preponderancia del presidente en la vida política del país, trasladándola al Poder Legislativo, el que constituyó un serio obstáculo para la toma de decisiones y el ejercicio del gobierno por parte de aquél. Pero además, su actuación fue controlada por el Poder Judicial, vía Juicio de Amparo, que por primera vez se incluyó en la Constitución Federal como un instrumento de vigilancia de los actos de autoridad y de control de la constitucionalidad. Por ello, aún cuando presidentes como Benito Juárez y Porfirio Díaz estuvieron mucho tiempo en el poder, ello fue al margen de la ley.

2.7. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

La Revolución Mexicana fue un movimiento que surgió por dos causas principales: por una parte, por la desproporcionada distribución de la tierra, ya que mientras los grandes hacendados y terratenientes acaparaban en pocas manos las tierras, los campesinos y trabajadores no tenían ninguna; y segundo, por la gran explotación de que era objeto la clase trabajadora, la cual aparte de laborar en jornadas infrahumanas, obtenía un salario raquítico que, aunado al problema de las tiendas de raya, provocó que los obreros vivieran en una miseria constante.

Ilustrando lo anterior, en 1908, el periodista norteamericano John Kenneth Turner escribía: “Probablemente, no menos del 80% de todos los trabajadores de las haciendas y plantaciones de México, o son esclavos o están

sujetos a la tierra como peones".¹¹⁵ En muchas haciendas de los Estados de Yucatán, Oaxaca y Quintana Roo, la situación de los peones era, según el mencionado autor, de verdadera esclavitud, siendo un ejemplo de ello las condiciones en que trabajaban los indios yaquis trasladados a las haciendas henequeneras.

Aunado a lo anterior, debemos hacer referencia a las huelgas de Cananea y Río Blanco, que constituyeron movimientos laborales en la búsqueda de mejores condiciones laborales, que fueron socavados de manera brutal, costando importantes pérdidas humanas.

Asimismo, fueron surgiendo personajes que forjaron una ideología revolucionaria, como sucedió con los hermanos Flores Magón, quienes el 1º de julio de 1906, con la publicación de un manifiesto y programa en el cual Ricardo, en su carácter de presidente del Partido Liberal efectuó, delineó algunos de los postulados de la Declaración de los Derechos Sociales, consignando acciones reformadoras trascendentales en los aspectos político, agrario y obrero.

Respecto a los derechos laborales, el Partido Liberal se manifestó a favor de la creación de bases generales para la constitución de prerrogativas laborales consistentes, en esencia, en la contratación de trabajadores mexicanos en mayor proporción que extranjeros, prohibición del trabajo a menores de catorce años, jornada máxima de ocho horas, descanso hebdomadario obligatorio, fijación de salarios mínimos, reglamentación laboral a destajo, pago del salario en efectivo, prohibición de descuentos y multas, pago semanal de las retribuciones, proscripción de las tiendas de raya, anulación de las deudas de los campesinos,

¹¹⁵ KENNETH TURNER, John, México Bárbaro, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, México, 1990, p. 77.

reglamentación de la actividad de los medieros, del servicio doméstico y del trabajo a domicilio, indemnización por accidentes de trabajo, higiene laboral y habitaciones para los trabajadores.¹¹⁶

Pero una de las mayores causas que impulsó el movimiento revolucionario de 1910 fue la dictadura de Porfirio Díaz, quien, al permitir la Constitución de 1857 la reelección, se mantuvo en el poder por muchas décadas, ejerciendo un gobierno a favor de los ricos y perjudicando a las clases económicas más desfavorecidas.

Igualmente, son de destacar la aparición de algunos caudillos de la Revolución, algunos de los cuales únicamente perseguían ambiciones personales (como Venustiano Carranza y Francisco I. Madero), pero hubo otros que realmente lucharon por reivindicar los derechos de las clases trabajadora y campesina, como Emiliano Zapata.

En tal contexto, la Constitución de 1917 fue fruto del triunfo de la Revolución Mexicana (1910-1917), ya que al concluir ésta y tomando en cuenta que el orden alterado al asumir el poder el usurpador Victoriano Huerta no sólo no debería ser restaurado, Venustiano Carranza consideró “que era además necesaria una revisión de carácter social y económico del país, por lo que se determinó convocar a un Congreso, a fin de que se ocupara de dictar una nueva constitución, adecuada a las necesidades de la época”.¹¹⁷

Para tal fin, el 14 de septiembre de 1916, se hizo la convocatoria, de modo que en la Ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició sus

¹¹⁶ KENNETH TURNER, John, Op. cit., p. 13.

¹¹⁷ VÁZQUEZ DEL MERCADO, Oscar, El Control de la Constitucionalidad de la Ley Estudio de Derecho Comparado, 1ª ed., Porrúa, México, 1978, p. 155.

trabajos el 21 de noviembre del mismo año. El proyecto de Constitución fue presentado a Venustiano Carranza, el cual fue aceptado, aunque con modificaciones y adiciones, dando así surgimiento hasta el 31 de enero de 1917 a la Ley Fundamental que actualmente nos rige, siendo promulgada el 5 de febrero del mismo año.

Dicha Constitución se caracterizó por apartarse del tinte individualista y liberal propio de la de 1857, dando paso a una de carácter intervencionista, en donde el Estado toma injerencia en la vida social, en aras de proteger los intereses de las clases más desprotegidas, como lo representan los campesinos y los trabajadores. Claro ejemplo de esto, son los artículos 27 y 123 Constitucionales, que se encargan de salvaguardar los intereses de los sectores sociales más desprotegidos. Así la Constitución de 1917, es considerada como la primera Constitución Social del Mundo por contemplar garantías sociales, aparte de las *individuales*.

En cuanto al tópico que nos atañe, diremos que el Poder Ejecutivo se depositó en una sola persona, denominado *Presidente de la República* (artículo 80). Dicho sistema unipersonal que establece la Constitución de 1917 se consolida jurídica y políticamente en dos principios fundamentales:

- 1) La elección popular del presidente.
- 2) La relatividad de la responsabilidad del primer mandatario.

En torno al primero, “justifica el de irrevocabilidad, pues si la investidura del titular de la presidencia de la República emana de la voluntad mayoritaria del pueblo mexicano expresada en votación directa de los ciudadanos, sería absurdo que cualquier otro órgano del Estado, por más encumbrado que se

suponga, como el Congreso de la Unión verbigracia, pudiese removerlo del citado cargo”.¹¹⁸ Aunque esto no implica que el Presidente no pueda renunciar a su cargo cuando exista una causa grave para ello, calificada por el Poder Legislativo; o que se ausente temporalmente del ejercicio de sus funciones mediante licencia otorgada por el Congreso.

Respecto al segundo principio, el Presidente, en virtud de reputársele un servidor público de conformidad con el artículo 108 constitucional, puede incurrir en responsabilidad relativa durante el ejercicio de su cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En torno a la elección del Presidente, por fin se determinó hacerse de manera directa, es decir, dejando en manos del pueblo, en quien reside original y esencialmente la soberanía del Estado mexicano, la potestad de elegir al primer mandatario, sistema que tiene la ventaja de que ocupa tal cargo quien obtiene el mayor número de sufragios. Consecuentemente, se dejaron atrás viejas fórmulas de elección indirecta, en que por ejemplo, se encomendaba al Senado la elección del mismo.

“En cambio, en el sistema indirecto se puede dar el caso de que los electores designen presidente a alguien que haya recibido menos votos que otro candidato; en Norteamérica, se ha afirmado, que esto ha acontecido en dos ocasiones: en 1876 y 1888”,¹¹⁹ a las cuales debe agregarse la más reciente elección que tuvo lugar en el año 2000, puesto que fue elegido presidente George Bush, obteniendo un número de votos mucho menor que su contrincante.

¹¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., p. 761.

¹¹⁹ CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano. Op. cit., p. 49.

“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”.¹²⁰ Consideramos que ambas problemáticas han estado presentes en las últimas décadas en nuestro país, porque en cada proceso electoral para elegir presidente de la República siempre intervienen una multiplicidad de candidatos propuestos por diversos partidos políticos que a lo único que realmente aspiran es a obtener una buena cantidad de dinero por participar en los comicios, porque verdaderamente son pocos los sufragios que obtienen. Igualmente, resulta innegable que en las elecciones presidenciales el candidato ganador no obtiene siquiera un 50% del total de votos; tan sólo baste recordar que el actual Presidente de la República, Vicente Fox, ganó con un porcentaje de aproximadamente 47%, de lo cual se deduce que la mayoría de los ciudadanos no lo queríamos de primer mandatario.

Resulta importante destacar que la Constitución de 1917 prohibió la reelección del presidente, por lo que una vez que hubiera ocupado dicho cargo de manera interina, sustituta, provisional o constitucional, ya no podía contender en las elecciones para nuevamente aspirar a ese puesto. Es pues una de las diferencias esenciales de esta Ley Fundamental con respecto a todas las que habían estado en vigor en el México independiente.

Dicho principio de *No reelección* fue obra de Francisco I. Madero, quien en su obra *La Sucesión Presidencial de 1910*, atacó fuertemente la dictadura de Porfirio Díaz, haciéndose eco del repudio público contra la continuidad del gobierno porfirista, siendo uno de los ejes centrales de su *Plan de San Luis*, que junto con el *Plan de Ayala* (obra de Emiliano Zapata) y el *Plan de Guadalupe*, a cargo de Venustiano Carranza, constituyeron los instrumentos

¹²⁰ CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. cit., p. 50.

legales en que se inspiró el Constituyente de 1917 para marcar los lineamientos constitucionales.¹²¹

La figura de la *vicepresidencia* que había estado presente en varias de las Constituciones anteriores y que tantas consecuencias negativas había traído consigo respecto al presidente y la forma de gobierno, ya no fue previsto en la Carta Magna de 1917, contribuyendo a otorgar una mayor libertad al presidente en el desarrollo de sus funciones y fortaleza al régimen presidencial.

Entre los requisitos para ser presidente, cabe destacar el que el aspirante fuera mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos por nacimiento, cuyo origen histórico “fue el nombramiento de Limantour como secretario de Hacienda del régimen de Porfirio Díaz, en 1893, que lo puso en primera línea como posible sucesor del dictador (...) en 1902 se acrecentaron los ataques contra Limantour y para 1909, los dos funcionarios con mayores posibilidades de relevar al General Díaz en el poder eran, por un lado, el mencionado Limantour, hijo de franceses, y por el otro, el general Bernardo Reyes, de padres nicaragüenses”.¹²²

Independientemente de que muchos tratadistas cuestionan este requisito exigido por la Constitución de 1917, arguyendo que carece de legitimidad y razón, pensamos que, dados los acontecimientos del siglo XIX, era un temor fundado de los constituyentes el impedir que personas con vinculaciones extranjeras, pudieran llegar a gobernar México defendiendo intereses de otros países.

¹²¹ ARNÁIS AMIGO, Aurora, Derecho Constitucional Mexicano, 2ª ed., Trillas, México, 1990, p. 1990.

¹²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., p. 763.

En cuando a los tipos de Presidente, se reformó el artículo 84 constitucional, el cual está en vigor hasta nuestros días, consagrando los supuestos en que, dependiendo del momento en que se cometa la falta y de su gravedad, dimanen las diversas especies de presidentes previstos por nuestra Ley Fundamental: provisional, interino y sustituto, en cuyo estudio no profundizamos en virtud de haberlo analizado en el Capítulo I de la presente investigación.

De esta manera, podemos concluir el presente Capítulo diciendo que el régimen presidencial adoptado por nuestro país por influencia de la Constitución norteamericana no tuvo los resultados apetecidos en muchos períodos de la vida independiente de México, básicamente porque los diversos Constituyentes no tuvieron la visión de darse cuenta que eran dos realidades sociales, políticas y culturales distintas, que obligaban a ser más selectos en cuanto a la elección de algunas figuras que, como la vicepresidencia, se convirtió en un óbice para el ejercicio pleno de las funciones presidenciales y un instrumento de acceder a la primera magistratura basándose en la intriga y la traición.

De tal suerte, la Constitución de 1917, actualmente en vigor, constituye la expresión máxima de ese proceso histórico de luchas entre liberales y conservadores; entre dictadores y demócratas; entre el Presidente y el Vicepresidente; entre la justicia y la ley, y el despotismo y la arbitrariedad. Esto es, acontecimientos que sirvieron a los constituyentes a optar por un régimen presidencial en que el primer mandatario goce de facultades necesarias para cumplir cabalmente sus funciones de jefe de gobierno y de jefe de Estado, sin implicar una sumisión de los Poderes Legislativo y Judicial a las órdenes del presidente.

CAPÍTULO III

FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Uno de los sustentos fundamentales del régimen presidencial y de la importancia toral que el Presidente adquiere en la vida política, económica y social de nuestro país, es el cúmulo de *facultades* de que se encuentra investido de acuerdo a la Constitución y a las demás leyes, las cuales sobrepasan el *Principio de División de Poderes* formulado por Montesquieu y que nuestra Constitución consagra en su artículo 49.

Esto es, el mencionado *Principio*, con el devenir del tiempo ha tenido que adecuarse a los cambios políticos, sociales y económicos que demanda el Estado Moderno. Por tanto, la idea original de este pensador, relativa a que cada Poder tenía que realizar única y exclusivamente una función (al Legislativo, crear leyes; al Ejecutivo, hacer cumplir la ley; y al Judicial, aplicar la norma al caso concreto) sin irrumpir en la competencia de los otros, ha sufrido una evolución, ya que los fines del Estado se han incrementado y por tanto, se ha visto la necesidad de flexibilizar el mencionado Principio.

Luego entonces, originalmente el Principio de División de Poderes concibió las funciones de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial atendiendo solo a un criterio meramente formal; pero luego, con la complejidad de la sociedad y de la relación entre el Estado y los gobernantes y los fines que cada vez fueron encomendándose a aquel, hicieron posible la concepción funciones formales y materiales de los tres poderes, lo que es una clara evidencia de la evolución del Principio de la División de Poderes.

Consideramos conveniente definir lo que son la función formal y material, para tener una idea más clara de ellas. A este respecto, Miguel Acosta Romero, para quien las funciones de los Poderes puede enfocarse desde dos criterios: 1. El formal “consiste en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales; este criterio también se conoce como subjetivo u orgánico”, y; 2. El material, intrínseco o esencial, “trata de perfilar los caracteres específicos de cada uno de esos actos, basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a toda clase de actos”.¹²³

Con base en lo anterior, podemos decir que las funciones desempeñadas por los Poderes del Estado puede analizarse desde dos vertientes: una material, la cual atiende al contenido de la actividad; y otra formal, referida al órgano que la realiza, con independencia del acto de que se trate. De esto inferimos que formalmente las funciones del Poder Legislativo son crear leyes, del Judicial resolver conflictos aplicando la norma; y del Ejecutivo, hacer cumplir la ley. Dichas funciones ya las estudiamos en el punto anterior.

Pero materialmente, el Poder Legislativo no se restringe a dictar leyes, sino que ejerce funciones jurisdiccionales (verbigracia: cuando se erige en Gran Jurado en el juicio político a los servidores públicos) o ejecutivas (aplicación de su presupuesto, designación de funcionarios). Lo mismo sucede con el Judicial, quien no sólo resuelve controversias, sino que administra su presupuesto, impone sanciones a sus miembros, designa jueces, crea jurisprudencia, emite reglamentos internos, funciones todas que se ubican, materialmente, dentro de los campos legislativo y ejecutivo.

¹²³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 14ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 803.

En el caso del Poder Ejecutivo, también efectúa funciones correspondientes a los otros Poderes: jurisdiccionales, a través del Tribunal Fiscal de la Federación, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, entre otros; y legislativas, cuando crea reglamentos, o leyes en los casos previstos por el artículo 131 Constitucional (materia arancelaria y de comercio exterior).

En suma, diremos que cada uno de los Poderes de la Unión tienen una función primaria que cumplir, la cual no es óbice para que desempeñen excepcionalmente funciones correspondientes a los otros, dándose así una combinación de funciones formales y materiales.

De esta manera, “la concepción moderna de la División de Poderes se aparta del concepto rígido, esquemático y totalizador, para ser más acorde con las necesidades sociales y sin abandonar los principios políticos, los trazos modernos y contemporáneos de la teoría de separación de poderes, potenciar positivamente, de manera equilibrada, los aspectos de cohesión, unidad de acción y requerimiento básico de que las ramas gubernamentales actúen coordinadas, asociadas razonablemente en el cumplimiento de sus cometidos...”¹²⁴

Por tanto, en nuestro sistema constitucional la División de Poderes no se verifica de manera absoluta, ya que aun cuando los tres poderes son independientes, en su forma de organizarse y actuar, son partes de un todo, y se complementan entre sí para lograr el funcionamiento total del Estado. Dicho de otro modo, la División de Poderes consagrada en nuestra Carta Magna no es rígida, sino que por el contrario es flexible, como lo hemos podido notar al

¹²⁴ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, La justicia administrativa. Una moderna concepción de la División de Poderes”, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Epoca, Año 1989, No. 13, p 111.

estudiar las funciones específicas de cada uno de ellos, lo cual nos parece dimana de una evolución del consabido Principio.

Ahora bien, lo importante de los Poderes de la Unión es que, para el ejercicio adecuado de sus funciones formales y materiales que tienen encomendadas, es preciso que los ordenamientos les confieran las facultades necesarias. En tal contexto, en el caso del Presidente, queremos estudiar aquellas de las que goza a nivel constitucional y legal.

3.1. LEGISLATIVAS.

La función legislativa, según Serra Rojas, “es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política”.¹²⁵ Por tanto, esta función implica la creación por parte del Estado de normas generales, imperativas y coercibles, destinadas a normar la conducta externa de gobernantes y gobernados.

Explicando las características de las normas jurídicas diremos que: son generales, porque están dirigidas a todas las personas, sin distinción alguna, no determinadas individualmente; imperativas, en virtud de ser obligatorio para todos su observancia; y coercibles, habida cuenta que el Estado puede exigir por la fuerza el cumplimiento de las normas, aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.

¹²⁵ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 19ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 43.

La función legislativa es desempeñada, formalmente, por el Congreso de la Unión, el cual se compone de dos Cámaras: la de Diputados, que son los representantes del pueblo, y la de Senadores, que representan a las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal (arts. 50 a 52 y 56, Constitucionales).

Sin embargo, materialmente, dicha función es ejercida por el Presidente, quien por lo mismo, goza de facultades legislativas, las cuales, a decir de Ignacio Burgoa, pueden clasificarse en dos grandes grupos: las de creación normativa, en que el Presidente de la República se erige en legislador; y las de colaboración en el proceso legislativo, en que se convierte en colaborador del Congreso de la Unión en la tarea constitucional que éste tiene encomendada para expedir leyes sobre las materias que integra su órbita competencial.

1. El Presidente como legislador.

El artículo 49 de nuestra Carta Magna establece dos supuestos en que el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, a saber:

a) En el caso de suspensión de las garantías individuales, prevista por el artículo 29 constitucional, cuando se trate de situaciones de emergencia (invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga en grave peligro o conflicto a la sociedad).

En tal supuesto, “el Ejecutivo Federal 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 forma lo que se llama *legislación de*

emergencia' con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente".¹²⁶

b) En el caso previsto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Fundamental, es decir, "para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Resulta importante comentar que esta facultad legislativa del Presidente únicamente rige en el ámbito económico, por lo que es restrictiva, ya que de no ser así, pudiera convertirse en un legislador con facultades exorbitantes, que romperían con el Principio de División de Poderes.

Enrique Sánchez Bringas plantea otro caso en que el Presidente actúa como legislador, referido a la facultad de suscribir tratados internacionales, prevista en el artículo 89 constitucional, fracción X. Tal afirmación la sustenta en el hecho que "esos instrumentos, una vez firmados por el presidente y aprobados por el Senado, forman parte de la ley suprema de la Unión, en términos de lo ordenado por el artículo 133 constitucional".¹²⁷

No compartimos el punto de vista de dicho autor, ya que no está legislando propiamente el Presidente, sino participando en un acto jurídico, manifestando su voluntad de adherirse a un instrumento jurídico internacional que

¹²⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op cit., p. 778.

¹²⁷ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. cit., p. 473.

han elaborado previamente diversos sujetos de Derecho Internacional. Es decir, de ningún modo ejerce el Presidente facultades legislativas como en los casos anteriormente apuntados.

El artículo 27 constitucional, párrafo quinto, es otro de los preceptos que otorga facultad legislativa directa al Presidente, sin intervención del Congreso Federal, para reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, que pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales por el dueño del terreno donde broten, así como para establecer zonas vedadas respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional.¹²⁸

2. El Presidente como colaborador en el proceso legislativo.

El proceso legislativo constituye el conjunto de pasos que constitucionalmente deben seguirse para la creación, reforma, interpretación o abrogación de las leyes, comprendiendo la iniciativa de ley, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.¹²⁹

El Presidente participa en tres actos jurídicos-políticos dentro del proceso legislativo, que a continuación estudiamos:

1) Iniciativa de ley.

La *iniciativa de ley* “es el acto por el cual determinados órganos de Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley”.¹³⁰ De

¹²⁸ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op cit., p. 779.

¹²⁹ Cfr. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio, 50ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 53.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 54.

acuerdo al artículo 71 de nuestra Carta Magna, tal potestad recae en tres órganos: los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y el Presidente de la República.

Consecuentemente, la facultad en mención de que goza el titular del Poder Ejecutivo se traduce en presentar proyectos de ley (o de reformas a los ordenamientos ya existentes), de modo que una vez aprobadas por las Cámaras de Origen y Revisora (de Diputados y de Senadores), pasen a formar parte del Derecho positivo mexicano.

Tal facultad del Presidente, que ha estado presente en todas las Constituciones que nos han regido, se justifica por el hecho que “dicho funcionario, por virtud de su vida diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad económica del país y quien, por ende, al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más capacitado para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolverlos y satisfacerlas”.¹³¹

Por tal razón, resulta lógico que los proyectos de ley presentados por el Presidente, generalmente están formulados de mejor manera, conteniendo menos errores que los presentados por los otros órganos autorizados por la Constitución para presentar iniciativas de ley.

La realidad mexicana nos ha mostrado que ésta facultad legislativa del Presidente se ha convertido en uno de los pilares en que se ha sustentado el presidencialismo, ya que por estar dominado el Congreso por una mayoría del partido al que pertenecía aquél (el PRI), las iniciativas de ley presentadas por el

¹³¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p.780.

Ejecutivo eran aprobadas sin mayor discusión, asumiendo las Cámaras una función de órgano servil del Presidente.

Con la asunción de un militante del PAN a la Presidencia de la República y un Congreso conformado por diversas facciones políticas, cabe esperar que las iniciativas de ley enviadas por el Presidente no se aprueben por "dedazo", sino que se analicen concienzudamente. Por ello, en los pocos meses que lleva en el cargo de Presidente, Vicente Fox ha encontrado mucha oposición a sus iniciativas de ley. Baste poner el ejemplo de lo que sucede con la iniciativa de ley de gravar los alimentos y las medicinas, para comprobar que existe y existirá mucha oposición del Congreso para su aprobación, lo cual puede ser un síntoma de que durante el sexenio *foxista* existirá un mayor debate en las Cámaras, aprobando únicamente las iniciativas de ley de las que puedan esperarse beneficios para los gobernados.

2) *El veto.*

La acepción *veto* proviene del latín *vetare*, o sea *prohibir, vedar o impedir*, consistiendo "en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por su dos Cámaras componentes".¹³²

Dicho *veto* no es *absoluto* sino *suspensivo*, "porque si el presidente no formula las observaciones en el plazo de diez días hábiles, se entiende que está de acuerdo con la ley o el decreto. Si hace las observaciones, el Congreso de la

¹³² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 780.

Unión deberá examinarlas y podrá tomarlas en cuenta, pero si las desecha, la ley o el decreto entrarán en vigor con el texto aprobado por el Congreso”.¹³³

El Presidente no puede oponer el veto a las resoluciones del Congreso o de alguna de sus Cámaras, cuando:

- Ejercen funciones de cuerpo electoral;
- La Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales;
- La Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias (artículo 72, inciso j).

3) La promulgación.

“Es el acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la promulgación de una ley o decreto previamente aprobado por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran”.¹³⁴

Luego, se trata de un requisito de formalidad que el Presidente tiene la obligación de cumplir para que las leyes o decretos tengan vigencia, el cual se complementa con el *refrendo* que deben hacer los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin el cual no asumen fuerza compulsoria (artículo 92 constitucional).

¹³³ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. cit., p. 474.

¹³⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 782.

La facultad reglamentaria.

Otro aspecto en que el Presidente ejercita facultades materialmente legislativas, o mejor dicho, reglamentarias, es en la expedición de los *reglamentos*, con fundamento en lo ordenado en la fracción I del artículo 89 constitucional, que contempla dentro de las facultades del Presidente la de: “Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión”. Antes de explicar en qué consiste dicha facultad, conviene explicar lo que es el *reglamento*.

Andrés Serra Rojas afirma que el *reglamento* “es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo”.¹³⁵

Por tanto, podemos definir al *reglamento* como un cuerpo legal que, a través de un conjunto de normas jurídicas, hace factible o permite la aplicación de la ley.

Dentro de los requisitos que un *reglamento* debe reunir tenemos los siguientes:

- Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa.
- Crea normas jurídicas generales.
- Debe tener permanencia y vigencia generales.
- Es de rango inferior a la ley.

¹³⁵ SERRA ROJAS, Andrés, Op cit., p 197.

- Aún cuando es un acto unilateral de autoridad obliga a ésta.

Y en el aspecto formal, sus requisitos son:

- Debe ser confirmada por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento a cuyo ramo comprenda el asunto, que es lo que se conoce como refrendo secretarial, previsto en el artículo 92 Constitucional.
- Tiene que publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- Su procedimiento de creación es interno, o sea, dentro de la administración pública.

La función principal del *reglamento* se desprende del contenido de la parte final de la fracción I del artículo 89 de la Constitución, que entre las facultades con que cuenta el Primer Mandatario de la Nación figura la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley. De tal disposición se desprende que el reglamento permite llegar al detalle de las situaciones abstractas contempladas en el ordenamiento normativo superior, esto es, en la ley. En otras palabras la Ley es un conjunto de disposiciones generales, pero cuya aplicación únicamente puede darse a través del Reglamento, que le sirve de complemento; luego entonces, podríamos decir que la Ley establece la materia a regular, y el reglamento la forma en que se va a realizar dicha regulación.

Dicha función de los reglamentos ha sido confirmada por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se infiere del siguiente criterio jurisprudencial:

*“Los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento; por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan, y por tanto, participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada, y aun cuando no sean expedidos por el Poder Legislativo, tienen todos los caracteres de una ley”.*¹³⁶

Pero la función del reglamento no es únicamente la de servir de medio de complementación de la ley (aunque sí la más importante), sino también la de crear situaciones jurídicas generales, lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar de manera equitativa y responsable los problemas que se presentan dentro de la dinámica social. Retomando palabras del maestro Andrés Serra Rojas, “ese conjunto de normas en número superior al de las leyes son creadoras de una situación jurídica general, abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos, para la ejecución de la ley, y para los demás fines de la Administración Pública”.¹³⁷

Refiriéndonos ahora a la *facultad reglamentaria* de que inviste el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal al Presidente de la República, Gabino Fraga comenta lo siguiente:

“Gramaticalmente ‘proveer’ significa poner los medios adecuados para llegar a un fin. Cuando se emplea esa palabra en la fracción I del 89, quiere decir que el Presidente tiene facultad de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso. Tales medios no son los ejecutivos, porque ya en otro lugar de la misma fracción se le confieren al Presidente. Tienen

¹³⁶ Semanario Judicial de la Federación, Informe del Presidente de la Suprema Corte, 1986, p. 890.

¹³⁷ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 197.

que ser, pues, medios de la misma naturaleza de la ley, necesarios para desarrollar en su aplicación los preceptos contenidos en la ley, lo cual significa que son de aplicación general, como la ley misma a la cual se refieren. Síguese de lo dicho que los actos reglamentarios son materialmente legislativos, pero formalmente administrativos, porque según la Constitución competen al Presidente, lo cual corrobora si se tiene en cuenta que cuando la fracción I dice 'en la esfera administrativa' está concediendo al Ejecutivo la facultad de expedir disposiciones de carácter general, que por su naturaleza incumben al Congreso".¹³⁸

Lo anterior es corroborado por el siguiente criterio jurisprudencial:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El Artículo 89, Fracción I, de muestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea, la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto a la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quién incube proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia de la ley, y en una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que parece común en los ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, se parece por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha

¹³⁸ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 36ª ed., Porrúa, México, 1995, p. 140.

característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos. (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1971-1975, Tercera Parte, Segunda Sala, Tesis 512).

Es interesante comentar que el otorgamiento de la facultad reglamentaria al Presidente de la República se justifica “porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles, que sólo puede conocer cabalmente el Poder Ejecutivo que tiene a su cargo la ejecución. Además, la ley, confeccionada por un cuerpo deliberante con el propósito de que rija permanentemente, no puede acomodarse a las vicisitudes cambiantes de la práctica con la misma elasticidad del reglamento, que es obra de un poder unitario que no está sujeto a la tramitación dilatada que precede a la expedición de una ley”.¹³⁹

En otras palabras, la facultad reglamentaria se encomienda a un órgano que tiene la función de ejecutar las leyes; por tanto, resultaría inadecuado que la facultad reglamentaria se concediera al Congreso de la Unión, pues ello conllevaría el seguimiento de un procedimiento extenso y tardado, que entorpecería y dilataría la aplicación de las leyes.

La facultad reglamentaria del Presidente tiene ciertos límites, que garantizan su ejercicio adecuado por parte de aquél y para cumplir los fines que el reglamento persigue. Dichos límites los explicamos a continuación.

a) Felipe Tena Ramírez, afirma que “no puede tener por objeto preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de estos incumbe a las leyes

¹³⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 31ª ed., Porrúa, México, 1997, p. 468.

reglamentarias y orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso”.¹⁴⁰ Dicho de otro modo, puesto que los reglamentos sirven para complementar el contenido de la ley, lógicamente la facultad reglamentaria debe referirse única y exclusivamente a leyes emanadas del Congreso de la Unión, estableciendo á través de los reglamentos como serán aplicadas.

b) La facultad reglamentaria no puede ejercitarse independientemente de toda ley, puesto que está subordinada a esta; por consiguiente, la ley marca la pauta respecto al sentido y alcance que debe tener la facultad reglamentaria. Un caso de excepción en que la facultad reglamentaria no está subordinada a una ley son los reglamentos gubernativos y de policía (artículo 21 Constitucional), los cuales se conocen como autónomos.

c), Se otorga única y exclusivamente al Presidente de la República, lo que interpretado a *contrario sensu* nos conduce a concluir que ninguno otro órgano puede ejercer la facultad reglamentaria, así como tampoco es delegable tal facultad.

3.2. ADMINISTRATIVAS.

Las facultades administrativas las realiza el Presidente en ejercicio de la *función administrativa*, la cual ha tratado de ser definida por la doctrina, sin que exista un criterio uniforme al respecto, habida cuenta que mientras algunos juristas lo hacen por exclusión de las funciones Legislativa y Judicial, otros pretenden hacerlo en base a un criterio formalista. Sea como fuere, estimamos que la función Ejecutiva o Administrativa implica la ejecución de actos concretos

¹⁴⁰ TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 467.

en cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas. En otras palabras, se expresa “en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales”.¹⁴¹

Las características de la función administrativa son las siguientes:

- a) Se manifiesta en la realización de actos jurídicos o materiales, creadores de situaciones jurídicas individuales.
- b) La actuación de que se trata, se deriva de un mandato legal rector del contenido y límites de aquélla.
- c) Crea situaciones jurídicas individuales, modificando el mundo jurídico.¹⁴²

Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero afirman que las facultades administrativas “implican la ejecución y cumplimiento de la ley, en los términos que la misma disponga, no como una simple tarea mecánica, sino como una actividad eminentemente creadora de situaciones jurídicas concretas (...) cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa está realizando o siguiendo la voluntad del legislador”.¹⁴³

De las anteriores consideraciones, podemos concluir que la función administrativa son los actos jurídicos o materiales, ejecutados con apego a derecho, productoras de mutaciones en el ámbito jurídico, en virtud de crear situaciones jurídicas concretas.

¹⁴¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo, 2ª ed., Porrúa, México, 1997, pp. 34-35.

¹⁴² *Ibidem*, p. 35.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 111.

Dentro de la función administrativa ejercida por el Presidente, la *Administración Pública* ocupa un lugar preponderante, toda vez que constituye uno de los instrumentos de que se vale el Estado para cumplir con los fines que tiene encomendados, para lo cual tiene que efectuar una serie de acciones debidamente organizadas y contar con los órganos, recursos materiales¹ y humanos idóneos.

La Administración Pública se localiza en los ámbitos federal, estatal y municipal, lo cual obedece al sistema de gobierno federal prevaeciente en nuestro país, el cual implica una dualidad de gobierno: el federal, que agrupa a todas las entidades federativas y al Distrito Federal, y el local, propia de los estados de la República, dentro de los cuales coexisten municipios que tienen su propia competencia. Así, podemos hablar de una Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, en atención al ámbito y a los órganos que la desarrollan.

Naturalmente que para efectos de la presente investigación, únicamente reviste interés la Administración Pública Federal, en virtud de que el Presidente es el encargado de ella.

Para poder definir correctamente lo que es la Administración Pública Federal, debemos definir primero lo que es *administración*. En su acepción general, se refiere a cualquier actividad pública o privada. Y en un sentido estricto, se define como el conjunto de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas públicas.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Cf. SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 198.

Luego, podemos decir que la *administración* es la actividad desarrollada por el Estado a través de sus órganos, mediante los cuales puede eficientemente llevar a cabo sus objetivos planeados.

En cuanto a lo que es la *Administración Pública*, Miguel Acosta Romero afirma que “es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad Estatal que no desarrollan los otros Poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos”.¹⁴⁵

Andrés Serra Rojas, por su parte, la concibe como una "entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".¹⁴⁶

De los anteriores puntos de vista inferimos que la Administración Pública podemos entenderla desde dos perspectivas: una formal, en la cual funge como organismo público, que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y otra material traducida en la actividad de aquél, considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión.

¹⁴⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 272.

¹⁴⁶ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 87.

La Administración Pública tiene como principal finalidad la consecución del interés general, llevando a cabo las actividades que sean menester para la consecución de tal propósito, para lo cual necesita contar con los elementos materiales, humanos y una organización acorde. En consecuencia, podemos afirmar que la Administración Pública la constituyen los órganos del Estado que desarrollan la tarea de administrar los bienes y recursos públicos, para satisfacer las necesidades sociales.

Respecto a la Administración Pública Federal debemos tener presente que se refiere exclusivamente al ámbito federal, de donde inferimos que se tratan de actividades desarrolladas por órganos pertenecientes o dependientes del Poder Ejecutivo Federal, pero que asumen las características de la Administración Pública en general, a que hemos venido aludiendo.

Por ello, Andrés Serra Rojas expresa que "la administración pública federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos".¹⁴⁷

Por lo anterior, podemos conceptualizar a la Administración Pública Federal como las actividades de administración desarrolladas por órganos estatales pertenecientes o dependientes al Poder Ejecutivo Federal, para satisfacer necesidades públicas.

¹⁴⁷ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., pp. 86-87.

En resumen, la Administración Pública Federal es una estructura y órganos a la vez de singular importancia en el ejercicio efectivo de la función administrativa. Ahora nos toca establecer el sustento constitucional y legal de la Administración Pública Federal, punto que desarrollaremos enseguida.

La Administración Pública Federal encuentra su fundamento, a nivel Constitucional, en lo dispuesto por el artículo 90, que en lo conducente determina:

“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 definirán 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”.

Del análisis del precepto transcrito, tenemos que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal, encomendándose el despacho de los asuntos administrativos de orden federal. Por otro lado, es de criticar que el legislador no haya actualizado todavía el contenido del artículo 90 Constitucional. Tal afirmación la sustentamos por el hecho de que todavía se siga aludiendo a los "Departamentos Administrativos", siendo que a partir de la reforma de 1993 a los artículos 73, fracción VI y 122 Constitucionales, desapareció el único Departamento Administrativo existente hasta entonces (Departamento del Distrito Federal) a través del cual el Ejecutivo Federal ejercía el Gobierno de esta Ciudad.

Por ello, a partir del 5 de diciembre de 1997 el gobierno del Distrito Federal es ejercido por un Jefe de Gobierno, sujeto a las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, La Ley Orgánica a la que hace mención el artículo 90 Constitucional es la de la Administración Pública Federal, que viene a ser su ordenamiento reglamentario, el cual, en su artículo 1º ordena que la Administración Pública Centralizada está integrada, por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los *Departamentos Administrativos*; mientras que la Administración Pública Paraestatal se compone, de acuerdo al mismo precepto, por “los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos”.

Observamos también que este artículo tampoco ha sido reformado, puesto que no se han suprimido a los Departamentos Administrativos, siendo que ya no existen. Igualmente, cabe comentar que anteriormente se incluía dentro de la Administración Centralizada a la Procuraduría General de la República; sin embargo, el legislador, sin mayores explicaciones lo desapareció.

Así las cosas, el artículo 90 Constitucional establece las bases de organización y desarrollo de la actividad de la Administración Pública Federal, que el legislador considera convenientes para cumplir con la satisfacción de las necesidades públicas; mientras que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal constituye el fundamento legal de dicha Administración.

La función administrativa la desarrolla la Administración Pública (federal, estatal o municipal) mediante la realización de diversos actos jurídicos y

hechos materiales. Dentro de tales actos jurídicos se encuentran el acto administrativo, como manifestación de la voluntad del órgano administrativo, dotado de potestad legal.

Andrés Serra Rojas expresa que el acto administrativo "es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".¹⁴⁸

Miguel Acosta Romero comenta que el acto administrativo "es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".¹⁴⁹ Este autor explica su concepto apoyado en los siguientes argumentos:

1. El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral.

¹⁴⁸ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 238.

¹⁴⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 817.

2. Después que el órgano administrativo adopta la decisión unilateral, prosigue a expresar externamente su voluntad, lo que también efectúa unilateralmente, atendiendo a su carácter de autoridad dotada de imperio.

3. La decisión y voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y en uso de la potestad pública, motivo por el cual el acto debe estar apegado a la ley.

4. Los efectos del acto administrativo van encaminados a crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones.

5. Es generalmente ejecutivo, entendiendo por esto "el acto administrativo que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que además su ejecución puede ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello".¹⁵⁰ Como ejemplo de actos ejecutivos tenemos. el cobro de impuestos, la clausura de un establecimiento, la expropiación.

6. Persigue el interés general, puesto que toda la actividad administrativa tiene por finalidad la realización del bien común.¹⁵¹

Retomando el estudio de las facultades administrativas, las mismas no se encuentran sistemáticamente clasificadas en la Constitución, ya que las mismas se refieren a varios ramos, las cuales agrupa Ignacio Burgoa en la siguiente forma:

¹⁵⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. cit., p. 817.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 817-818.

a) Facultades de nombramiento.

El Presidente puede nombrar libremente a los Secretarios de Despacho y a los oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales (artículo 89, fracciones II y V).

En el caso de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles y oficiales superiores de tales cuerpos armados, empleados superiores de Hacienda y Procurador General de la República, el Presidente puede nombrarlos, pero para que el nombramiento surta efectos se requiere la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso. Esto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89 constitucional, fracciones III, IV, IX y XVI.

Y en cuanto a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente debe presentar una terna ante el Senado para que éste haga el nombramiento respectivo.

b) Facultades de remoción.

El Presidente puede remover libremente a los secretarios de Despacho, a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores de Hacienda. En el caso de los empleados burocráticos federales, únicamente pueden ser suspendidos o cesados por causa justificada prevista en la Ley Burocrática; esto, en términos de lo dispuesto por la fracción IX, Apartado B, del artículo 123 constitucional.

c) Facultades de defensa y seguridad nacionales.

Esta facultad la explicaremos en el punto 3.3. del presente Capítulo.

d) Facultades en materia diplomática.

Esta facultad la explicaremos en el punto 3.4. del presente Capítulo.

e) Facultades de “relación política”.

El Presidente siempre está en constante relación con el Poder Legislativo, lo cual exige que entre ellos haya una interdependencia y colaboración, como por ejemplo: en el proceso legislativo a que antes nos hemos referido.

f) Facultades en relación con la justicia.

De conformidad con el artículo 89 constitucional, fracción XII, el Presidente tiene la obligación de facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus órganos requieran para el ejercicio expedito de sus funciones, lo cual conlleva “la sumministrazione de la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso concreto”.¹⁵²

Asimismo, el Presidente está facultado para conceder el indulto, conforme a las leyes, a los reos sentenciados por delitos federales y locales. Dicho *indulto* es un “acto de gracia emanado del Poder Ejecutivo que exime al

¹⁵² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit , p. 795.

individuo a quien se le otorga, del castigo o parte del castigo que le ha sido impuesto por los tribunales, a causa del delito por el que se le juzgó”.¹⁵³

Si bien el *indulto* es un acto de gracia, no queda a la discrecionalidad del Presidente, sino sujeta a las prescripciones legales, el cual es otorgado cuando el condenado ha prestado servicios a la patria. Por lo que se refiere a los delitos políticos, se deja a la prudencia y buen criterio del Presidente su otorgamiento.

f) Facultades generales de administración pública.

Esta cuestión ya la analizamos, por lo que en aras de evitar repeticiones innecesarias, nos remitimos a tales comentarios.

g) Facultad para expulsar extranjeros.

El artículo 33 constitucional establece la facultad del Presidente para expulsar a los extranjeros, al disponer en lo conducente: “

“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 facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente”.

Del análisis del precepto referido, se plantea la posibilidad de que los extranjeros puedan ser expulsados. La expulsión es, a decir de Alonso Gómez-

¹⁵³ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 414.

Robledo, aquél tipo de sanción que tiene por objeto "exiliar únicamente a residentes extranjeros de manera temporal o permanente fuera del país por motivos especialmente de oportunidad política; siendo ésta también susceptible de aplicación en relación con aquellos sujetos presuntamente responsables de haber infringido sustancialmente normas de orden jurídico nacional y constituyendo así un eficaz medio de liberarse la sociedad de personas calificadas como peligrosas para la cohesión de la misma".¹⁵⁴

Dicha expulsión de los extranjeros está sujeta a las siguientes condiciones:

- Es decretada por el Presidente de la República;
- Constituye un caso de excepción a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, puesto que sin necesidad de juicio previo se hace la deportación del extranjero pernicioso, no constituyendo una conculcación a dicha garantía del extranjero, sino una restricción.
- Es improcedente el Juicio de Amparo contra la deportación, toda vez que ésta se ordena por razones de seguridad nacional, en contra de quien es nocivo para la sociedad, por lo que darle oportunidad al extranjero de ampararse podría ser de consecuencias funestas para nuestro país. Empero, la orden de expulsión decretada por el Ejecutivo de la Unión sí debe estar debidamente fundada y motivada, porque según criterio de la Suprema Corte de Justicia, de no ser así, es procedente el amparo contra dicho acto de autoridad.

¹⁵⁴ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, "Deportación", Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, D-H, 11ª ed., Porrúa, México, 1997, p. 912.

- Debe sustentarse en lo nociva y peligrosa que resulta para los intereses nacionales la presencia del extranjero en territorio nacional.

i) Facultad expropiatoria.

Por causas de utilidad pública puede el Presidente ordenar el acto administrativo de expropiar determinado bien inmueble, previa indemnización del propietario del mismo. Esto, con fundamento en lo ordenado por el párrafo segundo del artículo 27 constitucional.

j) Facultades en materia agraria.

En la administración de justicia agraria, la ley instituye tribunales autónomos y de 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 (artículo 27 constitucional, fracción XIX).

3.3. DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL.

El Presidente, en su carácter de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas mexicanas, comandando al Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea, le incumbe “hacer frente a la grave responsabilidad que tiene a su cargo, en el sentido de defender al Estado mexicano, a su territorio y población contra agresiones exteriores y de asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos interiores”.¹⁵⁵ Tal facultad, con fundamento en el artículo 89 constitucional, fracciones VI y VII.

¹⁵⁵ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 794.

Frente al exterior, “corresponde al gobierno nacional la defensa de la integridad y la soberanía del Estado cuando sean amenazadas o violadas por parte de otros Estados. Para tales efectos, las Constituciones en general le confieren al jefe del Estado la calidad de comandante de las fuerzas armadas, prevén la existencia de ejércitos regulares, divididos en distintas ramas – de tierra, de mar o de aire – y disponen la obligatoriedad de prestar el servicio militar en determinadas circunstancias”.¹⁵⁶

El artículo 89 constitucional, fracción VIII, faculta al Presidente para declarar la guerra en nombre de México, previa ley del Congreso de la Unión.

En el ejercicio de sus facultades de defensa y seguridad nacional, el Presidente debe apearse a otras disposiciones constitucionales, como son:

- Estar impedido para enviar fuerzas armadas al extranjero, a menos que lo autorice el Senado (artículo 76, fracción III);
- Disponer únicamente de las fuerzas armadas dentro del territorio nacional cuando exista causa que lo justifique, pues el artículo 129 de la Ley Fundamental dispone que en tiempos de paz, “las fuerzas armadas deben limitarse a realizar las actividades que tengan exacta conexión con la disciplina militar, por lo que están impedidas de llevar a cabo operativos distintos que afecten a la población o que impliquen la sustitución de las funciones de las autoridades civiles”.¹⁵⁷

¹⁵⁶ NARANJO MESA, Vladimiro, *Op. cit.*, p. 271.

¹⁵⁷ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Op. cit.*, pp. 476-477.

Por tanto, el Presidente podrá hacer uso de las fuerzas armadas siempre que la sociedad y el mismo Estado se encuentren en grave riesgo y se hubiere declarado el estado de emergencia en los términos de lo dispuesto por el artículo 29 constitucional.

3.4. EN MATERIA DIPLOMÁTICA.

La *diplomacia* es una acepción que reviste tres significados en el Derecho Internacional, a saber:

- 1) “Como arte o ciencia de las relaciones internacionales pacíficas; por eso se habla de relaciones diplomáticas entre los Estados que forman la comunidad internacional”.¹⁵⁸
- 2) Como carrera diplomática, “es decir, como un grupo de funcionarios estructurados de forma jerárquica y escalonada...”.¹⁵⁹
- 3) Como sinónimo de política exterior de un Estado, del principio de unidad de acción del Estado en el exterior.

El Estado mexicano, como miembro integrante de la sociedad internacional, no puede permanecer ajena a la realidad política, económica o social que se sucede en el contexto internacional; por el contrario, debe mantener estrechas relaciones con todos los Estados, porque así se favorece los vínculos afectivos entre ellos, y se coadyuva a la paz internacional.

En tal contexto, corresponde al Presidente, por mandato del artículo 89 constitucional, fracción X, “la orientación de la política internacional del Estado.

¹⁵⁸ Diccionario Jurídico Espasa, Op. cit., p. 349.

¹⁵⁹ Idem.

Para realizar esta función dispone de los agentes diplomáticos y demás instrumentos técnicos y políticos".¹⁶⁰

Es decir, el Presidente es a quien se encomienda establecer y mantener relaciones del Estado mexicano con todas las naciones del mundo, a cuyo efecto los tratados internacionales son un instrumento idóneo. Carlos Arellano García define al *tratado* como "el acto jurídico regido por el derecho internacional que entraña un acuerdo de voluntades, entre dos o más sujetos de la comunidad internacional, principalmente Estados con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir conservar, aclarar, certificar detallar derechos y obligaciones".¹⁶¹

Si bien el Presidente es quien dirige la política exterior de México, ello no significa que debe hacerlo arbitrariamente, sino con base a ciertos principios normativos consagrados constitucionalmente, los cuales coinciden con los contenidos en la *Declaración relativa a los Principios del Derecho Internacional*, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 24 de octubre de 1970, relativa a las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados, como contribución al fortalecimiento de la paz mundial, la evolución del Derecho Internacional y de las relaciones entre los Estados, constituye en cierta manera el punto de partida de los derechos fundamentales de los Estados. Tal afirmación la sustentamos por el hecho que en dicho documento quedaron plasmados ciertos principios fundamentales del Derecho Internacional, a saber:

¹⁶⁰ NARANJO MESA, Vladimiro, Op. cit., p. 271.

¹⁶¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, 2ª ed., Porrúa, México, 1993, p. 737.

- 1) El principio de que los Estados, 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 forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.
- 2) El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales, ni la justicia.
- 3) El principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
- 4) La obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la referida Carta.
- 5) El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos.
- 6) El principio de la igualdad soberana de los Estados.
- 7) El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones asumidas por ellos, de conformidad con la Carta.¹⁶²

Así, nuestra Constitución prevé los siguientes principios en que el Presidente debe basar su política exterior, a saber:

- a) *La autodeterminación de los pueblos.*

Modesto Seara Vázquez comenta que la autodeterminación de los pueblos conlleva a tres conceptos:

¹⁶² DIENA, Julio, Derecho Internacional Público, Tomo I, Bosch, Barcelona, 1961, p. 20.

- a) El derecho de los pueblos a determinar libremente su condición política.
- b) El derecho de un pueblo, con clara identidad y evidente carácter nacional, a constituirse en Estado, con el fin de organizar de modo propio su vida política, sin interferencia de otros pueblos, y
- c) El derecho que tiene un pueblo a mantener su actual forma de organización política y económica, y a cambiarla, si así lo desea sin interferencia de otros Estados.¹⁶³

b) La no intervención.

Si la *intervención* consiste, a decir de Charles Rousseau, en “el acto por el cual un Estado se inmiscuye en los asuntos internos o externos de otro para exigir la ejecución o la no ejecución de un hecho determinado”,¹⁶⁴ la *no intervención* se entiende como “la no injerencia por los otros Estados en los asuntos que caen bajo su competencia”.¹⁶⁵

c) La solución pacífica de controversias.

De las relaciones entabladas entre los Estados pueden surgir diversos conflictos, los cuales deben tratar de resolverse en el marco del Derecho Internacional, a través de alguno de los medios pacíficos de solución de controversias, verbigracia: los buenos oficios, el arbitraje, etcétera. Consecuentemente, no deben recurrir a la fuerza ni al uso de las armas para

¹⁶³ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 1ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 87.

¹⁶⁴ ROUSSEAU, Charles, Derecho Internacional Público, 3ª ed., Ariel, Barcelona, 1966, p. 328.

¹⁶⁵ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Op. cit., p. 95.

solucionar aquellas, porque ello podría en riesgo la paz y la seguridad internacionales.

d) La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

e) La igualdad jurídica de los Estados.

Modesto Seara Vázquez entiende a la igualdad jurídica en el Derecho Internacional como la misma posición jurídica en que se encuentran los Estados unos frente a otros, y todos bajo el Derecho Internacional.¹⁶⁶

f) La cooperación internacional para el desarrollo.

En el contexto internacional tienen lugar varios problemas que atañen a todos los Estados (armas nucleares, derechos humanos, refugiados, inmigración ilegal, etcétera) que únicamente pueden ser resueltos con la participación conjunta de todos ellos, no sólo económica, sino política o social, acción que contribuye al desarrollo de los pueblos.

g) La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

En el siglo XX tuvieron lugar dos guerras mundiales que causaron muchas pérdidas materiales y humanas, que pusieron en jaque la paz y la seguridad internacionales. Por ello, la comunidad internacional se vio en la necesidad de crear organismos como la Organización de las Naciones Unidas

¹⁶⁶ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Op. cit., p. 95.

(ONU), a quien se le encomendó como uno de sus objetivos prioritarios luchar por la paz y el orden mundiales, erradicando el uso de las armas.

Por último, diremos que el hecho de estar facultado el Presidente para dirigir la política exterior mexicana le otorga a este “fuerza y prestigio, tanto en lo interno como en lo externo, ya que ante el Presidente se hace el acreditamiento y presentación de los embajadores y ministros plenipotenciarios de otros países. El propio Ejecutivo sostiene, a través del secretario de Relaciones Exteriores, la correspondencia diplomática y la negociación de los tratados internacionales”.¹⁶⁷

3.5. POLÍTICAS.

Las facultades políticas, a decir, de Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero, el Presidente “las ejecuta bajo una amplia discrecionalidad, con la elaboración de planes y programas de carácter general (...) cuando obra como órgano político se realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado dado el carácter representativo con la que la realiza...”¹⁶⁸

Vladimiro Naranjo, por su parte, expresa que “es el Ejecutivo en el Estado moderno el que debe trazar los rumbos y metas hacia los cuales debe orientarse la acción del Estado. A él corresponde ejercer ese liderazgo político y moral (...) Para ello debe desarrollar un ‘programa de gobierno’ armónico y coherente, que abarque los diferentes aspectos de la vida estatal, y asumir la coordinación de todo el aparato gubernamental encaminándolo hacia su plena realización”.¹⁶⁹

¹⁶⁷ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 413.

¹⁶⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, Op. cit., pp. 111 y 112.

¹⁶⁹ NARANJO MESA, Vladimiro, Op. cit., p. 271.

Por consiguiente, cuando el Presidente formula, por ejemplo, el *Plan Nacional de Desarrollo* que ha de regir durante su mandato, está ejerciendo sus facultades políticas, puesto que en dicho documento determina las directrices que ha de seguir su política económica, social, educativa, de salud, de seguridad pública, etcétera, las cuales considera adecuadas para lograr el desarrollo del país y la satisfacción de las necesidades colectivas.

3.6. JURISDICCIONALES.

La función jurisdiccional es la que “normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada”.¹⁷⁰

Los órganos integrantes del Poder Judicial son, de acuerdo al artículo 94 de la Ley Fundamental, los siguientes:

- Suprema Corte de Justicia;
- Tribunal Electoral;
- Tribunales Unitarios de Circuito;
- Tribunales Colegiados de Circuito, y
- Juzgados de Distrito

Etimológicamente, la acepción *jurisdicción* proviene del latín *jurisdictio*, que significa decir el derecho. Por ello se afirma que la función jurisdiccional tiene como fin “... el respeto de la norma que ha sido producto de la

¹⁷⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 53.

función legislativa, al darle definitividad a la sentencia, que adquiere la calidad de cosa juzgada, por lo cual no puede ser modificada...”¹⁷¹

De lo anterior, razonamos que la función jurisdiccional surge por la necesidad del Estado de solucionar los conflictos existentes entre particulares,¹ o entre éstos y los gobernantes, creando para tal efecto una serie de autoridades y tribunales encargados de la solución de los mismos, mediante el pronunciamiento de una sentencia que sea resultado del seguimiento de un procedimiento, en el cual se aplique la norma general, abstracta e imperativa al caso concreto, determinando el derecho que corresponde a cada parte.

Ahora bien, materialmente, el Presidente de la República también cuenta con facultades jurisdiccionales, en lo referente a conflictos por límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población, compitiéndole resolverlas en primera instancia según el procedimiento que prevé y regula la legislación agraria.¹⁷²

Si la resolución emitida por el Presidente no satisface a alguno de los poblados contendientes, el inconforme tiene el derecho de impugnarla en segunda instancia ante la Suprema Corte, sin perjuicio de su inmediata ejecución.

Igualmente, las resoluciones restitutorias de tierras y aguas ostentan el carácter de actos jurisdiccionales pronunciados por el Presidente, naturaleza de la que también pueden participar las *resoluciones dotatorias* si en el curso del procedimiento agrario respectivo, en la primera o segunda instancia se planteó

¹⁷¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, Op. cit., p. 33.

¹⁷² Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 796.

alguna cuestión contenciosa por los dueños, poseedores o propietarios de los predios sobre los que se finque la dotación.¹⁷³

3.7. ORGANIZACIÓN DE LA OFICINA EJECUTIVA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

Con fundamento en lo ordenado por el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República, Vicente Fox Quezada, organizó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, creando para ello una serie de Comisiones que tienen tareas específicas encaminadas a coadyuvar al debido desempeño de la función del Poder Ejecutivo.

El precepto señalado es del tenor siguiente:

“El Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

“Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas Comisiones cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

“Las Comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República”.

Dicho lo anterior, enseguida explicamos la organización actual de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

Se formaron tres comisiones, cuyas funciones son del tenor siguiente

¹⁷³ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, p. 797.

COMISIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO:

El Ejecutivo Federal, por medio de la Comisión para el Desarrollo Social y Humano y de las secretarías y organismos que la integran, se propone conducir responsablemente la política del país y hacer del desarrollo social y humano el eje de la política del gobierno. El diseño de sus políticas está regido por los principios de inclusión de la diversidad social y de respeto a la pluralidad cultural, así como por el estímulo a las prácticas participativas ante los retos y en la solución de los problemas sociales del país.

Las líneas que definen el diseño y la instrumentación de las políticas tiene un fin integrador, por medio del cual se pretende dar un nuevo perfil a las instituciones del Estado, capaz de estimular la creatividad y de propiciar efectos multiplicadores que hagan más eficaces los resultados de su acción. También se dirigen a fomentar la cultura de la corresponsabilidad entre ciudadanos y funcionarios públicos.

Con el fin de dar coherencia a las tareas de gobierno en materia social, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano establece la emancipación individual y colectiva de los mexicanos como su misión específica y se compromete con la sociedad mexicana a: incrementar la calidad de vida de los mexicanos mediante estrategias que aseguren la satisfacción de sus necesidades básicas, reduzcan las desigualdades extremas y las inquietudes de género de todo tipo, y desarrollen su capacidad e iniciativa. Promover la unidad y solidaridad de los mexicanos, al aumentar y reforzar el capital y la cohesión sociales e inculcar el respeto y cuidado del medio ambiente. Asegurar la capacidad de respuesta del gobierno y desarrollar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

COMISIÓN PARA EL CRECIMIENTO CON CALIDAD.

Crecer con calidad ha sido uno de los mandatos reiterados por la población para la Administración Federal 2000-2006. Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo ha adoptado el crecimiento con calidad, junto con el desarrollo social y humano y con el orden y respeto por las tres prioridades en torno de las cuales se organizarán los aspectos estructurales del desarrollo de México. También por ello, el Ejecutivo Federal ha creado la Comisión para el Crecimiento con Calidad con el propósito de coordinar las acciones del gobierno en su conjunto, en cumplimiento de una de sus misiones centrales.

La Comisión para el Crecimiento con Calidad ha adoptado cuatro premisas: primera, no puede haber justicia social sin una economía sólida; segunda, la estabilidad política es inseparable de la estabilidad económica; Tercera, la seguridad, la justicia y la protección de los derechos individuales y económicos son precondiciones del desarrollo económico; cuarta, los derechos humanos son inseparables del crecimiento con calidad, pero también del desarrollo social y humano y del propio orden y respeto.

Es decir, una función central de la administración consiste en la concreción de una perspectiva integral para las políticas del Ejecutivo Federal. La consecución de ello se plasmará en la presentación de metas y estrategias y prioridades comunes que se establecen en este Plan.

El programa de crecimiento con calidad es ortodoxo en la búsqueda de la estabilidad y el crecimiento, pero heterodoxo en la búsqueda de la equidad, es decir, es socialmente solidario y comprometido. Se ratifica el compromiso con las variables fundamentales de la economía, pero se asume como premisa

fundamental que para el buen funcionamiento de la economía, deben también estar en orden las variables fundamentales de una sociedad justa y humana.

Las entidades y dependencias que integran la Comisión para el Crecimiento con Calidad tienen como misión central asegurar la conducción responsable de la economía, incrementar y ampliar la competitividad del país y promover un crecimiento estable, dinámico, incluyente, sostenido y sustentable. Los compromisos de la Comisión para el período 2001-2006 son:

- Crecimiento para crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años.
- Crecimiento que permita abatir la pobreza y abrir los espacios a los emprendedores.
- Crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos, invertir con menores riesgos y tomar decisiones con mayor certidumbre.
- Crecimiento con baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción de las tasas de interés y la expansión del crédito.
- Crecimiento que dé oportunidades a todo y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de unos cuantos.
- Crecimiento para promover la democratización de los mercados. Una fuerte expansión de la ciudadanía económica y el incremento de oportunidades para participar en la economía formal.
- Crecimiento para conservar y acrecentar el capital natural de nuestra nación.

- Crecimiento para que las empresas públicas del Estado fortalezcan y no limiten la competitividad de las empresas mexicanas.
- Crecimiento para promover un desarrollo regional equilibrado, mejorando la infraestructura y estimulando la generación de empleos en las comunidades más rezagadas del país.

COMISIÓN DE ORDEN Y RESPETO.

La Comisión de Orden y Respeto, y las secretarías y organismos que la integran, privilegia un enfoque político y social de conjunto y de largo plazo en la atención de los retos y la solución de problemas nacionales en materia de seguridad nacional, defensa de la soberanía, preservación del Estado de derecho, gobernabilidad democrática, seguridad pública, procuración de justicia y desempeño gubernamental honesto.

El cambio democrático y la innovación gubernamentales que impulsa la Presidencia de la República, incorporan la figura de la Comisión de Orden y Respeto como nuevo elemento transversal e integral que dará lugar a una visión de mayor riqueza que la resultante de aquellas de naturaleza fragmentaria de cada dependencia, para privilegiar un enfoque político y social estratégico, de conjunto y de largo plazo.

El objetivo de la Comisión es garantizar la coordinación interinstitucional y promover mayor grado de congruencia en la acción que decidan emprender los tres órdenes de gobierno; armonizar criterios de planeación, eficacia, suficiencia conjunta, colaboración, apoyo y promoción, y facilitar el proceso de toma de decisiones, así como de lograr coherencia y cohesión tanto en las acciones como en el desempeño gubernamental.

En los temas de seguridad nacional participan la Secretaría de Gobernación y las dependencias que integran la Comisión de Orden y Respeto, de acuerdo con sus atribuciones. En el combate a la delincuencia organizada intervienen en el mismo gabinete la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de contar con una visión integral en el enfoque de las políticas públicas.

Entre las tareas que competen a la Comisión destacan los temas referentes a la defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial, de la nación; la seguridad nacional como protección, previsión y promoción del interés público; la participación ciudadana; la garantía de proporcionar información para transparentar las tareas de gobierno; la protección civil; la reforma integral del sistema de seguridad pública y de justicia; el diseño de mecanismos ágiles y eficaces para la prevención y el combate institucional al delito, al tráfico ilícito de drogas, a la delincuencia organizada, a la corrupción y a la impunidad; la mejora de las instancias de procuración de justicia; la reestructuración integral del sistema penitenciario; la protección a las víctimas del delito; así como la eficacia de la administración pública y la honestidad de los servidores públicos.

La Comisión de Orden y Respeto da a la Presidencia de la República asesoría, agiliza el proceso de toma de decisiones por parte de las instancias ejecutivas facultadas legalmente para ello, evalúa y da seguimiento a las acciones emprendidas y establece mecanismos de coordinación permanentes para asegurar la conducción y confluencia de todos los esfuerzos institucionales por alcanzar y cumplir satisfactoriamente los objetivos y las estrategias de gobierno.

Con esta importante encomienda, la Comisión fungirá como un instrumento que contribuya a facilitar y promover un gobierno democrático, eficaz y de calidad.

Los miembros de la Comisión definen así su compromiso específico:

- Fortalecer la soberanía y velar por el interés y seguridad nacionales, mediante una estrategia que integre conocimiento, eficacia, experiencia y capacidad de coordinación entre las entidades públicas de la Administración Pública Federal.
- Garantizar y preservar el orden e interés públicos, la justicia, la protección de la población y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas, en el marco de una nueva gobernabilidad democrática, una nueva arquitectura de gobierno federal, estatales y municipales que resulte en un auténtico federalismo, una Administración Pública Federal honesta y eficaz, como fundamentos del desarrollo con seguridad, paz y tranquilidad en México.

2.2.2. FACULTADES.

2.22.1. Oficina para la Innovación Gubernamental. Hasta la fecha, no se ha expedido o al menos no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, ningún tipo de acuerdo o reglamentación interna de esta oficina.

2.2.2.2. Oficina para las Políticas Públicas. Hasta la fecha, no se ha expedido o al menos no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, ningún tipo de acuerdo o reglamentación interna de esta oficina.

2.2.2.3. Oficina para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional. Hasta la fecha, no se ha expedido o al menos no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, ningún tipo de acuerdo o reglamentación interna de esta oficina.

2.2.2.4. Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Hasta la fecha, no se ha expedido o al menos no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, ningún tipo de acuerdo o reglamentación interna de esta oficina.

2.2.2.5. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad. Tiene como objetivo primordial la realización de acciones de promoción, planeación y apoyo que garanticen la igualdad de oportunidades y la equidad en los accesos a los servicios públicos de las personas con discapacidad, así como plena integración a la sociedad mexicana.

2.2.2.6. Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos. Hasta la fecha, no se ha expedido o al menos no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, ningún tipo de acuerdo o reglamentación interna de esta oficina.

2.2.2.7. Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana. Hasta la fecha, no se ha expedido o al menos no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, ningún tipo de acuerdo o reglamentación interna de esta oficina.

Presidencia y, en colaboración con la Secretaría de Gobernación, de la Administración Pública Federal; genera información para la toma de decisiones sobre medios de comunicación y de opinión pública; diseñar, organizar y producir los materiales de información no noticiosa relevante de interés público, relacionada con la Presidencia y, en coadyuvancia con la Secretaría de Gobernación, en lo que corresponde a la Administración Pública Federal; diseñar y supervisar la edición, actualización y publicación en internet a través de la página oficial, de la información que le proporcione la Coordinación General de Comunicación Social; y coordinar el diseño de la estrategia de comunicación no noticiosa de la Presidencia y de la Administración Pública Federal en el extranjero.

2.2.2.10. Comisión de Orden y Respeto. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se expresa que esta Comisión buscará defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.

2.2.2.11. Comisión para el Crecimiento con Calidad. Se indica también en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que esta Comisión buscará conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable.

2.2.2.12. Comisión para el Desarrollo Social. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se señala que esta Comisión trabajará para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental.

2.2.2.13. Consejero Presidencial de Seguridad Nacional. Tiene atribuciones para asesorar y dar apoyo técnico al Presidente en la planeación, evaluación y seguimiento de políticas y estrategias de seguridad nacional; asesora al Presidente sobre el diseño de la política de seguridad nacional, así como sobre el diagnóstico de los asuntos en la materia; recomienda la atención de asuntos específicos, y propone la creación de grupos de trabajo especializados; prepara un proyecto de agenda para el diagnóstico y análisis de riesgos y amenazas a la seguridad nacional, el cual somete a consideración del Presidente; sugiere las acciones para incrementar las capacidades de instancias que generen inteligencia de seguridad nacional al interior de la Administración Pública Federal, y propone lineamientos que oriente la coordinación entre dichas instancias; propone instrumentos para evaluar las acciones y estrategias que se adopten en materia de seguridad nacional; coordina la conformación de un banco de datos, que aporten las instituciones de la Administración Pública Federal que generen inteligencia de seguridad nacional y el propio Consejero; propone al Presidente proyectos de iniciativas de reformas o adiciones al marco jurídico en esta materia; asesora al Presidente sobre la celebración de Acuerdos y convenios internacionales en esta materia, así como recibe la información sobre las acciones realizadas en el marco de dichos acuerdos y convenios; y presenta periódicamente al Presidente un reporte sobre seguridad nacional.

Los titulares de las dependencias a que se encuentran adscritas las unidades de inteligencia, deberán remitir al Consejero la información de seguridad nacional generada por éstas, conforme se vaya generando.

El Consejero contará con el personal de apoyo que determine el Presidente, conforme al presupuesto respectivo.

2.2.2.14. Dirección General de Administración. Hasta la fecha, no se ha expedido o al menos no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, ningún tipo de acuerdo o reglamentación interna de esta oficina.

2.2.2.15. Secretariado Técnico. Está a cargo del Secretario Particular del Presidente de la República, y se encarga de convocar a las reuniones de los Secretarios de Estado y demás servidores públicos que el Presidente de la República indique.

Como conclusión del presente Capítulo, podemos afirmar que indudablemente el Presidente de la República goza de un cúmulo de facultades otorgadas por la Constitución y las leyes, las cuales no únicamente se circunscriben al ámbito administrativo (que formal y materialmente le corresponden), sino al legislativo y jurisdiccional, funciones que formalmente le competen a los Poderes Legislativo y Judicial, respectivamente.

Tal situación obedece sin duda a dos factores: por una parte, a la evolución del Principio de División de Poderes, que permite una mayor flexibilidad en cuanto a las funciones que corresponden a cada uno de los Poderes del Estado; y por la otra, para que el Presidente pueda desempeñar adecuadamente sus funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

En tal sentido, consideramos que el régimen presidencial es una forma de gobierno adecuada para México. El problema que encontramos es que se ha desvirtuado tal sistema, cayendo en un *presidencialismo* gracias al PRI, que por más de siete décadas fue el partido de Estado, convirtiéndose en una dictadura perfecta, pues aún cuando frente al exterior, diéramos la impresión de que se vivía una democracia, cuando en realidad fue una "dedocracia".

El problema fue que el Presidente se convirtió en el rector de los destinos del país: era quien creaba las leyes, con la complacencia del Congreso de la Unión; quien designaba a su sucesor a la presidencia por vía del *dedazo*; quien señalaba los derroteros que debía seguir la justicia; quien cometía genocidios sin que hubiera alguna autoridad que le fincara responsabilidad; quien mandaba asesinar a los líderes políticos opositores del país; el que valiéndose de un títere como Fidel Velázquez, mantuvo a la clase trabajadora oprimida, siendo pisoteada en sus derechos; en fin, era un rey sexenal.

Por ello, no es malo que la Constitución le otorgue facultades al Presidente, porque además le impone ciertos "candados" para evitar que abuse del poder de que goza, verbigracia: la intervención del Senado en la ratificación de los nombramientos de altos funcionarios públicos. Lo malo es que quienes tienen la obligación de ejercer una posición de contrapeso frente al poder del Presidente, adopten una posición servil, aceptando todo lo que aquél ordene.

Ahora, con el triunfo de un partido de oposición, o mejor dicho, distinto al PRI, se abre la posibilidad de que vivamos realmente un régimen presidencial y no un presidencialismo. Al menos lo estamos percibiendo en la oposición que el Poder Legislativo ejerce frente a algunas iniciativas de ley del Presidente. Falta tiempo para emitir una opinión con mayores elementos de juicio, pero al menos se avizoran vientos de cambio.

CONSIDERACIONES FINALES

PRIMERA.- El régimen presidencial es una forma de gobierno en que el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, quien asume una dualidad de funciones: como Jefe de Estado, representa al país en sus relaciones internacionales, y como Jefe de Gobierno, es el responsable de la Administración Pública Federal.

SEGUNDA.- El presidencialismo es una distorsión del régimen presidencial, ya que en el Presidente se concentran un cúmulo de facultades, en perjuicio de los otros Poderes de la Unión, convirtiéndose en el personaje que durante un sexenio decide la vida política, económica y social del Estado, sin que existe órgano alguno que se oponga a sus designios.

TERCERA.- Desde que nuestro país logró su Independencia en 1810 y hasta la fecha, la forma de gobierno adoptada ha sido el régimen presidencial. Sin embargo, durante muchos períodos de nuestra historia, verbigracia, las dictaduras de Antonio López de Santa Anna y de Porfirio Díaz, ha prevalecido un presidencialismo a ultranza, lo que ha causado graves perjuicios al país, al erigirse el Presidente en un funcionario con excesivo poder, que por lo mismo actúa con arbitrariedad.

CUARTA.- El presidencialismo puede tener lugar mediante dos mecanismos: *de facto*, esto es, que el Presidente en la práctica dirija todos los destinos del país (político, económico, social); y *de juris*, o sea, que los propios ordenamientos legales, sin proponérselo los legisladores, confieran un cúmulo de facultades al Presidente, de tal forma que los otros Poderes no puedan mantener el tan deseado equilibrio en el mismo.

QUINTA.- La evolución del Principio de División de Poderes ha contribuido, indirectamente, a que el presidencialismo se haya asentado en nuestro país, ya que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no sólo realizan funciones que formalmente le corresponden, sino que materialmente llevan a cabo las que teóricamente competen a los otros.

SEXTA.- Uno de los mecanismos principales en que se sustentó el presidencialismo en México a partir de 1929 y hasta el año 2000, fue la creación de un partido de Estado, que primeramente fue el PNR, posteriormente el PRM y actualmente el PRI, al cual pertenecieron los Presidentes de la República, el cual se mantuvo en el Poder por más de siete décadas, a costa de una falta de democracia, de corrupción, de fraudes electorales, de represión contra los partidos de oposición.

SÉPTIMA.- El Presidente de la República, gracias a las facultades legislativas, administrativas, jurisdiccionales, políticas, de de defensa de la seguridad nacional y diplomáticas, de que le inviste la Constitución, se convirtió en la máxima autoridad en el país, del que emergieron todas las decisiones importantes para la vida política, social y económica de México, ejerciendo un poder absoluto sobre los Poderes Legislativo y Judicial, con lo cual no se dio un equilibrio entre los poderes, ni los contrapesos necesarios.

OCTAVA.- Durante el presidencialismo mexicano se han acentuado las facultades jurisdiccionales del Presidente con la creación de tribunales ubicados dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, verbigracia: el Tribunal Fiscal de la Federación, las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Consecuentemente, el Presidente de la República, a través de dichos tribunales administrativos, resuelve conflictos

aplicando la norma abstracta al caso concreto, lo que sin duda implica el ejercicio de facultades que formalmente le competen al Poder Judicial.

NOVENA.- El Presidente de la República ejerce funciones materialmente legislativas cuando expide reglamentos, crea leyes en los casos de suspensión de las garantías individuales o participa en el proceso legislativo. De esta manera, ejerce facultades que formalmente le competen al Poder Legislativo.

DÉCIMA.- Con la asunción al cargo de Presidente por parte de un candidato del PAN, distinto al partido oficial; a la existencia de un Congreso de Unión compuesto por representantes de diversas corrientes políticas y por las limitaciones que la Constitución impone al Presidente en el ejercicio de su cargo, consideramos que cabe esperar que por fin se erradique el presidencialismo, sustituyéndolo por un verdadero régimen presidencial, en que bien el Presidente funja como Jefe de Estado y de Gobierno, ello no signifique otorgamiento de un poder desmesurado.

PROPUESTAS

PRIMERA.- La persona que asuma el cargo de Presidente, debe desvincularse totalmente del partido político que lo postuló, a efecto de que no vuelva a presentarse ese contubernio que durante siete décadas hubo entre el primer mandatario y el partido oficial, que erigió al primer en un fiel defensor de los intereses de los segundos.

SEGUNDA.- Deben comenzar a ejercitarse en contra del Presidente las acciones legales conducentes para averiguar si durante su encargo incurrió en traición a la patria o delito grave del orden común, cuando existan pruebas de ello, a efecto de que no queden impunes tales hechos como sucedió durante la época del presidencialismo.

TERCERA.- Debe eliminarse el derecho de veto de que goza el Presidente en el proceso legislativo en atención a dos razones: primera, el hecho de haberse discutido y aprobado previamente en las Cámaras de Diputados (representantes del pueblo) y de Senadores (representantes de las entidades federativas), le da una legitimidad a la cual no puede oponerse la voluntad de un sólo individuo. y segunda, porque lo ejerce para modificar el sentido original de las iniciativas de ley o para lograr que se congelen, cuando las mismas puedan afectar los intereses del partido y del sector social al cual sirve.

CUARTA.- Los tribunales administrativos deben ubicarse dentro del Poder Judicial, a efecto de que salgan de la órbita del Poder Ejecutivo, eliminando así sus facultades jurisdiccionales.

QUINTA.- Debe suprimirse la facultad del Presidente de proponer la terna al Senado para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia, a efecto de garantizar una independencia absoluta del Poder Judicial, y particularmente, de nuestro máximo tribunal respecto del Presidente. Por tanto, tal designación debe corresponder a los miembros del Poder Judicial, porque ellos son quienes se conocen y pueden saber de la capacidad, experiencia y solvencia moral de quienes integran el máximo tribunal en México.

SEXTA.- Debe exigirse como requisito para ser Presidente residir en el país cinco años antes de la elección, para que verdaderamente el aspirante sepa la realidad existente en el país, la que no puede conocerse un año antes.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 14ª ed., Porrúa, México, 1999.

ALCORTA, Amancio, Curso de Derecho Internacional Privado, 2ª ed., Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1980.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, 2ª ed., Porrúa, México, 1993.

-----, Derecho Internacional Privado, 4ª ed., México, Porrúa, 1992.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, La justicia administrativa. Una moderna concepción de la División de Poderes", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Epoca, Año 1989, No. 13.

ARNÁIS AMIGO, Aurora, Derecho Constitucional Mexicano, 2ª ed., Trillas, México, 1990.

BORJA, Rodrigo, Derecho Político y Constitucional, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 12ª ed., Porrúa, México, 1999.

-----, Las Garantías Individuales, 29ª ed., Porrúa, México, 1999.

-----, El Juicio de Amparo, 28ª ed., Porrúa, México, 1991.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional, Harla, México, 1990.

CARPISO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 7ª ed., Siglo XXI, México, 1990.

-----, La Constitución Mexicana de 1917, 9ª ed., Porrúa, México, 1995.

-----, El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990.

CASTRO, Juventino V., Garantías y Amparo, 9ª ed., Porrúa, México, 1996, p. 299.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo, 2ª ed., Porrúa, México, 1997.

DIENA, Julio, Derecho Internacional Público, Tomo I, Bosch, Barcelona, 1961.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 36ª ed., Porrúa, México, 1995.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio, 50ª ed., Porrúa, México, 1999.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, Teoría Política, 11ª ed., Porrúa, México, 1998.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 1ª ed., Porrúa, México, 1993.

KENNETH TURNER, John, México Bárbaro, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, México, 1990.

MARGADANT S., Guillermo Floris, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 14ª ed., Esfinge, México, 1997.

MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 11ª ed., Porrúa, México, 1990.

NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, 7ª ed., Temis, Bogotá, 1997.

RABASA, Emilio, La Constitución y la Dictadura, 7ª ed., Porrúa, México, 1996.

RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, Mexicano: ésta es tu Constitución, 9ª ed., Porrúa, México, 1994.

ROUSSEAU, Charles, Derecho Internacional Público, 3ª ed., Ariel, Barcelona, 1966.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, 4ª ed., Porrúa, México, 1999.

SAYEG HELÚ, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, T. I, Cultura y Ciencia Política, México, 1990.

-----, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, 2 ed., Porrúa, México, 1990.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 17ª ed., Porrúa, México, 1998.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Primer Curso 19ª ed., Porrúa, México, 1998.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 31ª ed., Porrúa, México, 1997.

-----, Leyes Fundamentales de México. 1808-1995, 20ª ed., Porrúa, México, 1995.

VÁZQUEZ DEL MERCADO, Óscar, El Control de la Constitucionalidad de la Ley. Estudio de Derecho Comparado, 1ª ed., Porrúa, México, 1978.

DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, D-H, 11ª ed., Porrúa, México, 1997.

GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México, 1980.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.