

TECNOLÓGICO UNIVERSITARIO DE MÉXICO

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CLAVE: 3079-09

**“ANÁLISIS JURÍDICO POLÍTICO DEL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO
MEXICANO Y DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA”**

ALUMNO: ROSAS GONZÁLEZ JOSÉ LUIS JESÚS

NO. DE CUENTA: 98662050-4

ASESOR: LIC. ARRIOLA CAMPOS JESÚS TOMÁS

MEXICO D.F, 2007



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.

*Gracias a Dios por guiarme por el camino de la vida,
gracias por darme las satisfacciones que
hasta este momento de mi vida he logrado,
por haberme dado éxito en el difícil paso
por la universidad.*

*Gracias a mi invencible y gran abogado ante todos,
Santo Dominguito el Sabio, que a la pequeña porción
de sabiduría que me otorgó, estoy dando un paso
importante en mi vida profesional, que con un gran esfuerzo
de mi parte, supo escuchar mis ruegos e iluminarme en esos
momentos difíciles de estudio para llegar al triunfo.*

Gracias a todas las personas que de alguna manera me brindaron su apoyo en todos y cada uno de los momentos en que necesite para llegar hasta el momento en el que actualmente me encuentro.

Que para no menospreciar el apoyo y dejar de lado a alguien, todos y cada uno de ustedes que tengan esta tesis en sus manos, sabrán que estoy infinitamente agradecido con ustedes, demostrando que logre lo que me propuse, y ahora seguir adelante por el camino de la vida y profesionalmente para que se sientan más orgullosos de mí.

*Un agradecimiento muy especial a mis padres, por darme la vida,
por darme lo necesario para formarme profesionalmente
y llegar a ser un hombre de provecho.*

*Gracias por darme todo su apoyo incondicionalmente para
llegar hasta este momento de alegría, en el que he conquistado
un pequeño paso de mi vida profesional.*

Por eso... y mucho más que no hay palabras para expresarlo

*Gracias.
José Luis Jesús Rosas González.*

“ANÁLISIS JURÍDICO POLÍTICO DEL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO MEXICANO Y DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA”

OBJETIVO.....	I
INTRODUCCIÓN.....	II
CAPÍTULO 1 ¿QUÉ ES EL ESTADO?.....	1
1.1 ¿Qué es el Estado?.....	1
1.2 Elementos del Estado.....	5
1.2.1 Territorio.....	6
1.2.2 Población.....	12
1.2.3 Soberanía y Poder Público.....	21
CAPÍTULO 2. FORMAS DE ESTADO Y GOBIERNO.....	33
2.1 Formas de Estado.....	33
2.1.1 Estado Central o Centralista.....	34
2.1.2 Estado Federal o Federalista.....	36
2.2 Realidad del Federalismo en México.....	39
2.3 Formas de Gobierno.....	41
2.3.1 Monarquía.....	42
2.3.2 República.....	44

CAPÍTULO 3. DIVISIÓN DE PODERES.....	51
3.1 Teoría de la División de Poderes o Separación de Poderes.....	51
3.2 Poder Legislativo.....	59
3.3 Poder Ejecutivo.....	63
3.4 Poder Judicial.....	73
CAPÍTULO 4. FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.....	78
4.1 Facultades Legislativas.....	78
4.1.1 Consideraciones Previas.....	78
4.1.2 Facultades del Presidente como Legislador.....	81
4.1.3 Colaboración del Presidente en el Proceso Legislativo.....	83
4.1.4 La Facultad Reglamentaria del Presidente.....	90
4.2 Facultades Administrativas.....	97
4.2.1 Facultades de Nombramiento.....	100
4.2.2 Facultades de Remoción.....	104
4.2.3 Facultades de Defensa y Seguridad Nacionales.....	106
4.2.4 Facultades en Materia Diplomática.....	109
4.2.5 Facultades de Relación Política.....	113
4.2.6 Facultades Generales de Administración Pública.....	113
4.2.7 Facultades para Expulsar extranjeros.....	114
4.2.8 Facultad Expropiatoria.....	116
4.2.9 Facultad en Materia Agraria.....	117

CONCLUSIONES.....	135
BIBLIOGRAFÍA.....	137
LEGISLACIÓN.....	141

OBJETIVO

El objetivo de la presente tesis, implica un análisis del funcionamiento del Estado, sus elementos básicos, que son el territorio, la población y el gobierno; y así como el análisis de las formas de Estado y gobierno, a efecto de verificar que el Poder se ejerce cuando se tiene, y se tiene cuando se conquista, ya que el Poder o se hereda o se conquista. También analizaremos, que el ejercicio del Poder por parte del gobierno, debe ser regulado desde la Máxima Ley, Ley Fundamental o Constitución, así como en leyes secundarias y leyes reglamentarias, ya que el Poder Ejecutivo en todos los países posee un número grande de facultades para el ejercicio del Poder, entonces habremos de analizar las facultades que el Presidente en México puede ejercer.

Así mismo, habremos de demostrar que el Poder, mucho o poco, se puede ejercer de manera negligente o culpable, y que los resultados o consecuencias serán los que exhiban y demuestren la realidad del ejercicio del cargo de Presidente.

Las facultades constitucionales del Presidente de la República en México, unas veces han aumentado y otras disminuido, sin embargo, en ambos casos, los resultados son los que demuestran la calidad de estadista o no del Presidente. Nuestra tarea será, a través del análisis, demostrar que los presidentes generalmente desearían tener más facultades constitucionales y legales para que absolutamente nada obstruyera sus decisiones de gobierno y administrativas.

INTRODUCCIÓN

El estudio del Estado es siempre ampliable y perfectible, en la medida de los acontecimientos y circunstancias sociales, políticas y económicas, ya que se transforma deja de ser vigente y pasa a ser histórico su funcionamiento, no tanto por los elementos fundamentales que forman al Estado, como lo son la población, el territorio, ya que lo que más se transforma es el ejercicio del poder, las leyes y las constituciones, es decir, el gobierno o poder es siempre cambiante, como es la lógica de la reforma de la leyes o de las propias constituciones, ya que ningún pueblo debe estar condenado a vivir por siempre con la misma ley. No, nuestro trabajo de tesis que ahora presentamos, abarca desde luego, en el primer capítulo, sí el estudio y análisis de los elementos fundamentales del Estado, sino que abarcamos más aún, y lo más importante con el funcionamiento, que a nuestro parecer es el elemento determinante para el funcionamiento o no, del Estado, es el gobierno, y quien lo conduce, haciendo una reseña de las formas de estado y los principales tipos de gobierno que existen.

De igual manera, y para mayor comprensión, hacemos el análisis de la División de Poderes, que es necesaria para que el Gobierno tenga un mejor funcionamiento y equilibrio en la influencia de sus competencias.

El estudio de Gobierno, hace indispensable el análisis de las facultades, que le dan al Poder, a su titular o dirigente. Sin embargo, la historia de las naciones han demostrado que el exceso de Poder o acumulación de facultades, generalmente hace a su detentador o Ejecutivo o gobernante una persona con mucho poder, y que en la lógica psicológica, hará que ésta persona se vea y se sienta excesivamente influyente y poderosa, y que por debilidad humana generalmente se cae en el despotismo.

El ejercicio de la democracia no quiere decir literalmente, ni que el poder es del pueblo, por el pueblo ni para el pueblo.

La democracia, es una forma de gobernar distinta a la monárquica, en la cual el gobierno es hereditario y perpetuo, pero el rasgo de igualdad entre ambas, es que los gobernados nunca tomas decisiones directas, sino que es a través de “representantes del pueblo” o llámese Cámara de Diputados, o Cámara de Representantes, etc.

El análisis de las facultades, nos llevará a una mejor comprensión de la naturaleza del poder, y del origen legal de la toma de decisiones legítimas.

Habremos de demostrar que el exceso de facultades no hace en sí mismas mal a un gobernante, sino que el uso abusivo, excesivo, tergiversado y posiblemente corrupto, sea los que desvíe la posibilidad del ejercicio democrático del poder en los pueblos. Y que la democracia, como lo dice la Constitución Mexicana de 1917, en su artículo 3, “...considerando a la democracia como una forma de vida para el constante mejoramiento social, económico y cultural de los pueblos.

**“ANÁLISIS JURÍDICO POLÍTICO DEL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO
MEXICANO Y DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA”**

CAPÍTULO 1. ¿QUÉ ES EL ESTADO?

1.1 ¿QUÉ ES EL ESTADO?

A fin de lograr transmitir nuestra intención de hacer un análisis del funcionamiento del Estado, debemos iniciar por determinar lo que es el Estado, así como sus elementos, y su funcionamiento. Y para esto, debemos enunciar, que el estudio del Estado se lleva a cabo mediante la exposición de distintas teorías desde su origen hasta su funcionamiento, que juntas y por separado, son las que hasta ahora, nos dan una idea de lo que es el Estado. “Las diferentes teorías, que la doctrina ha elaborado para expresar el ser del Estado y para formular el concepto respectivo, revelan que estas cuestiones constituyen uno de los problemas más arduos, difíciles y complicados con que se enfrenta el pensamiento jurídico-político. Nos referimos, obviamente, a las teorías que pretenden desentrañar lo que es el Estado en el mundo ontológico, lo que significa en su existencia histórica como fenómeno que se presenta en la vida misma de las comunidades o sociedades humanas, o sea, como un ente que nos envuelve y comprende en nuestras relaciones sociales de naturaleza múltiple y polifacética. No aludimos, por tanto, a las concepciones ideales

de Estado, es decir, a aquellas que lo sitúan en el ámbito del deber-ser ético político y que han tratado de responder a la pregunta consistente en cómo debiera ser el Estado, concepciones entre las cuales, por lo demás, se descubren discrepancias esenciales y accidentales. Bien sabemos que la cuestión relativa a la implicación y al concepto de Estado rebasa los límites estrictos de la temática del Derecho Constitucional; pero como esta disciplina involucra primordialmente el estudio del Estado en su aspecto jurídico fundamental, o sea, como sujeto principal de la imputación normativa, no es posible eludir los imperativos metodológicos que como presupuestos insoslayables y a guisa de prolegómenos, condicionan el tratamiento de los diversos tópicos de que se compone la esfera investigatoria de tan importante rama de la ciencia jurídica.

Es evidente que el Estado no sólo es territorio ni población, pero tampoco su concepto debe contraerse al poder ni al orden jurídico. Como totalidad, el Estado se integra con partes interrelacionadas real y lógicamente, de lo que se deduce que su concepto debe ser el resultado sintético de la aprehensión y del análisis conjunto de todas ellas.

El Estado es un ente político real y constantemente se habla de él en una infinita gama de situaciones. Su idea se invoca y se expresa en variadísimos actos de la vida jurídica, desde la Constitución hasta las resoluciones administrativas y sentencia judiciales. Se da como un hecho o como un supuesto y corresponde al jurista desentrañar su ser esencial y definirlo conceptualmente con el objeto primordial de deslindarlo de aquellas ideas con las que se suele confundir. Reconocemos que esta tarea no es nada fácil y prueba de ello es la multitud de doctrinas y teorías divergentes y contrarias en que su desempeño ha desembocado.

En el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que

cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y el gobierno”.¹

Por otra parte, “el Estado podría ser considerado desde distintos puntos de vista. Según Bigne de Villeneuve, si se investiga la evolución del poder público, el punto de vista sería el histórico; si se estudia la interrelación funcional entre el Estado y la economía, el punto de vista sería económico; si se investigan las reglas teóricas y prácticas del gobierno, la perspectiva sería política, y por último, si se busca determinar las normas jurídicas que regulan la actividad estatal y el modo como ejerce el monopolio de la obligatoriedad incondicional, el enfoque sería jurídico. Estas distintas perspectivas para el examen de la realidad del fenómeno estatal nutren las divergencias doctrinarias en el campo de investigación que debe corresponder a la Teoría del Estado”.²

George Jellinek, considera que “la ciencia explicativa del Estado es la ciencia teórica del mismo, cuyo problema está constituido por el conocimiento de los fenómenos del Estado en todas las direcciones de su existencia. Pero es al propio tiempo ciencia descriptiva, en cuanto precisa y determina cuáles son las notas distintivas del Estado y la forma de sus fenómenos; esta descripción es siempre una explicación”. Y el Estado, como no pertenece al mundo de los sentidos, puede sólo ser descrito si se logra explicarlo, es decir, comprenderlo.

Además, como el Estado, de un lado es una construcción social y de otro una institución jurídica, la doctrina general, que debe investigar a éste en su plenitud, se divide en doctrina

¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México. Pp.93 y s.s.

² Fayt, Carlos S. Derecho Político. Tomo I, Ed. Depalma, Argentina. pp.119 y 120.

general sociológica del Estado y la doctrina general del Derecho Político o sea el conocimiento de la naturaleza jurídica del Estado y de los fundamentos del Derecho Político.

La doctrina sociológica del Estado lo considera a éste en la unidad de su naturaleza como construcción social; y la doctrina general del Derecho Político “lo mira como la parte jurídica de doctrina del Estado”.³

Para Hans Kelsen la teoría de Estado comprende una Teoría General del Estado, cuyo contenido esencial son los problemas acerca de la validez y producción del orden jurídico general y una Teoría especial del Estado, como doctrina de un Estado “real” y concreto, es decir, como doctrina de una constitución positiva. La Teoría del Estado tiene que coincidir con la Teoría del Derecho; del mismo modo que la Política coincide con la Filosofía jurídica.⁴

Hermann Heller, por su parte, considera que la Teoría del Estado “se propone investigar la específica realidad de la vida estatal que nos rodea. Aspira a comprender al Estado en su estructura y función actuales, su devenir histórico y las tendencias de su evolución”, En consecuencia no se propone construir una teoría “general”, toda vez que el Estado no es una cosa invariable, que presente caracteres constantes a través del tiempo.⁵

El origen del Estado, debería buscarse en la economía. El Gobierno, como las relaciones jurídicas y sociales, proviene de las condiciones materiales de vida. “En la producción social de

³ La conexión existente entre el Derecho y el Estado es la que existe contra el orden y la organización, representados por cada uno de ellos. En cuanto el Estado, solo en sentido amplio, como organización del Poder, puede considerárselo como una categoría histórica de validez universal. En sentido estricto, es una forma histórica transitoria, sometida a los cambios y transformaciones propios de nuestra civilización occidental.

⁴ Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Trad. Luís Legaz Lacambra, Editora Nacional, México, 1957, p 7

⁵ Heller, Hermann, Teoría del Estado, Ed. y prólogo de Gerhart Niemeyer; versión española de Luís Tobío, Fondo de Cultura Económica, México. 1955, págs. 19 y ss.

su vida, los hombres se ajustan a determinadas condiciones necesarias, independientes de su voluntad, condiciones de producción que responden a una determinada fase de progreso de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas condiciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, su base real, sobre la cual se erige el edificio jurídico y político y a la que corresponden determinadas formas sociales de conciencia”.⁶

1.2 ELEMENTOS DEL ESTADO

La estructura del Estado tiene elementos esenciales y elementos modales. Los elementos esenciales determinan la existencia del Estado, los elementos modales condicionan o caracterizan esa existencia. En conjunto constituyen el Estado, en cuanto forma de organización política moderna.

Los elementos esenciales de la estructura son el Territorio, la Población, el Poder y el Derecho. Los elementos modales son la soberanía y el imperio de la ley. Todos estos elementos constituyen un todo articulado que sólo por abstracción puede fragmentarse, dividirse o descomponerse en partes. Cada elemento se encuentra relacionado con todos los demás. De ahí que sólo pueda ser aislado mediante un proceso de abstracción, pero comprendiéndolo en su conexión de sentido dentro del todo de la organización estatal. No podemos comprender la realidad estatal sin comprender la función que tienen sus elementos estructurales; tampoco podemos comprender la naturaleza de los elementos estructurales sino con relación a su función dentro de la realidad estatal.

⁶ Letelier, Valentín. Génesis del Estado y de sus Instituciones Fundamentales, Cabut y Cía., Buenos Aires, 1917, pp. 415 a 497

Los elementos esenciales son constitutivos del Estado. No hay Estado sin Territorio, Población, Poder y Derecho. Faltando uno de estos cuatro elementos no existe forma política a la que se pueda considerar como Estado. Los elementos modales son atributos adscriptos a algunos de los elementos constitutivos y caracterizan a la organización política. De ahí que su función sea condicionante de la forma política. La Soberanía aparece como cualidad del Poder. El Imperio de la Ley o dominación legal como cualidad del ordenamiento jurídico. Influyen en el todo de la organización proporcionando la “modalidad”, cualidad o característica que singulariza al Estado, como forma moderna de organización política.

1.2.1 TERRITORIO

El territorio es el espacio o porción geográfica en la que se realiza la actividad estatal. Comprende el suelo con todos sus accidentes estructurales, el subsuelo y el espacio aéreo. Se extiende en tres dimensiones: superficie, altura y profundidad. Como superficie comprende la parte terrestre, los ríos, lagos y mares interiores, el mar territorial o jurisdiccional que rodea la superficie terrestre y se extiende, por una ficción, a los lugares amparados por el principio de la extraterritorialidad conforme al Derecho Internacional.

Los territorios de los distintos Estados podrían ser representados, según Kelsen, en forma de espacios cónicos, cuyos vértices se encuentran en el punto central de la tierra, no teniendo hacia arriba, hasta ahora, jurídicamente, límite alguno, por la falta de convenciones -que limiten en esa dirección la vigencia de los órdenes jurídicos- de los Estados particulares.

Llámense fronteras o lindes de la superficie territorial de un Estado, a las líneas naturales o ideales de separación que delimitan su esfera de actividad jurídico-política. En nuestro tiempo, con los avances de la ciencia y la técnica y el perfeccionamiento del material atómico como instrumento de acción bélica, las tradicionales especulaciones de la teoría política, sobre la función defensiva de las fronteras y el valor de los límites naturales y artificiales, han perdido buena parte de su importancia. Las fronteras se reducen a demarcaciones políticas de carácter nacional, en tanto la estructura del poder tiende a conformar organizaciones supranacionales.

Las características geofísicas del territorio condicionan la vida estatal. Primero, determinan su acción en el espacio y el ámbito de vigencia de su orden jurídico; segundo, lo individualizan como consecuencia del proceso de adaptación de la población al medio físico, dando por resultado una unidad geográfica, a la que vulgarmente se denomina país; tercero, la estructura de la superficie terrestre, su extensión, la distribución de la población y su densidad, la distribución del agua y de sus corrientes, su altura y posición respecto del mar, su fauna y su flora natural, la riqueza del suelo y del subsuelo influyen en la economía, en la división del trabajo, en la organización social y en la estructura política de un Estado; cuarto, determinan, en interrelación con factores culturales, la formulación de las comunidades nacionales, fijando objetivamente la nacionalidad; quinto, condicionan a la población “por la doble necesidad de la habitación y la alimentación”; sexto, la extensión territorial determina, en cierta medida, la capacidad de defensa, la centralización y descentralización de los instrumentos de poder, los métodos de gobierno y la forma del Estado.

Constituyendo el territorio la base geofísica del Estado, existen relaciones entre la geografía y la política. Ello ha dado lugar a la aparición de una nueva rama de la geografía general. La Geografía política, fundada entre otros por Bulow, Ritter y Ratzel, que tiene por

objeto el estudio de la estructura geográfica de los Estados y las relaciones que de ella derivan. Su campo específico lo conforma la geografía general, y, en tal sentido, describe la situación geofísica del Estado.

La influencia más o menos directa que ejerce el clima sobre la población hizo que desde muy antiguo se lo considerase factor determinante de un conjunto de características no sólo somáticas sino psicológicas y culturales. Se han formulado, así, interpretaciones sobre la relación entre el factor clima y la naturaleza de las formaciones o agrupamientos humanos, que se conocen con el nombre de “teoría de los climas”. Sobre la distinción entre climas fríos, templados y calurosos, se interpreta que los climas fríos son propensos a influir haciendo a las poblaciones laboriosas, valientes y libres, pero incultas e indóciles y fáciles de gobernar, razones por las cuales los climas templados serían los más beneficiosos para las poblaciones. Aristóteles y Bodin desarrollaron interpretaciones de este género, que Montesquieu, en *el Espíritu de las leyes*, desenvuelve orgánicamente, sobre la idea general de que “el carácter del alma y las pasiones del corazón presentan diferencias en los diversos climas”. Sostiene Montesquieu que en los climas fríos se tiene más vigor, más valor, menos rencor, más fineza y más franqueza; los pueblos de los países cálidos son temerosos como los viejos. “En los países fríos habrá poca sensibilidad para los placeres, será mayor en los países templados y extremadas en los países tórridos. Así como los climas se diferencian por los grados de latitud, igualmente pudieran distinguirse por los grados de sensibilidad”. De la influencia del clima infiere tanto la servidumbre política como la civil y la doméstica. No hay que admirarse, dice, de que los pueblos que vivan en zonas cálidas, por efecto de su cobardía, hayan sido esclavos casi siempre, ni que se hayan mantenido libres los habitantes de los países fríos. El poder, en Asia, debe ser despótico porque si la servidumbre no fuera extremada, no se ajustaría a la naturaleza del país. En Europa ha ocurrido todo lo contrario. En cuanto a África meridional, padece una

servidumbre idéntica, una esclavitud que podríamos llamar asiática. Y en lo tocante a América, destruida y repoblada por las naciones de Europa y de África, apenas puede mostrar un genio propio.

El territorio según se le considere como medio físico del que depende la subsistencia de la población y la satisfacción de sus necesidades naturales y culturales, y como condición o elemento del Estado, presenta un aspecto patrimonial o económico y un aspecto jurídico o político. Cada uno de estos aspectos da lugar a relaciones económicas y jurídicas que han conducido a algunos autores a distinguir entre “suelo económico” que comprende las “riquezas naturales, explotadas o no, de donde cada Estado obtiene sus elementos de fuerza o de persistencia” El primer aspecto se expresaría en relaciones de dominio, el segundo en relaciones de imperio o soberanía, es decir, de ordenación jurídica. Adolfo Posada señala que la confusión entre lo económico y lo político es natural en las sociedades indiferenciadas, caracteriza al feudalismo y late en el fondo de la concepción patrimonial del poder público, “persistiendo manifestaciones de la misma en la atribución al Estado del dominio económico de ciertos bienes”⁷

Las relaciones entre los elementos del Estado son políticas y jurídicas. En última instancia, aun las relaciones políticas tienden a convertirse en relaciones jurídicas. De este modo, las relaciones entre el poder y el territorio no son de hecho, de sujeto a objeto, sino de derecho, es decir, relaciones jurídicas. Las distintas doctrinas que procuran situar jurídicamente al territorio respecto del Poder son las siguientes:

⁷ Burgoa cita a Adolfo Posada, Op cit. p. 190.

De la propiedad o dominio: sostiene que el Poder tiene sobre el territorio derecho real de dominio, es decir, la propiedad del mismo, en términos análogos a los que el Derecho Civil confiere al propietario de una cosa, doctrina insostenible si se advierte que el territorio es un elemento del ser no del haber del Estado. Esta consideración permite a Carré de Malberg afirmar que de ningún modo la relación entre el Estado y su territorio es de sujeto a objeto. El territorio, dice, no es un objeto situado fuera de la persona jurídica Estado, y sobre el cual éste Poder un Poder más o menos comparable a los derechos que pueden corresponder a una persona privada sobre los bienes de su patrimonio. El territorio es un elemento constitutivo del Estado, hace al ser del Estado, es un elemento que hace a su personalidad y en este sentido aparece como parte integrante de la persona Estado, que sin él no podría siquiera ser concebido.

De soberanía territorial o imperium: esta doctrina, compartida por Jellinek, sostiene que la relación del Poder con el territorio no es en ningún caso, de dominio, sino de imperium y se ejerce, no directamente sobre el territorio, sino sólo sobre los habitantes. El territorio es ámbito y límite de la soberanía o imperium, resultando su relación a través del dominio de los habitantes sobre el territorio.

Del dominio eminente: esta doctrina, a la que Gerber y Laband llaman de Derecho Real de Derecho Público y Dabin de Derecho Real Institucional, sostiene que el derecho que el Poder del Estado ejerce sobre el territorio conserva ciertas analogías con el dominio privado, sin ser un derecho de propiedad, pues su naturaleza y límites provienen del interés público.

Del ámbito de validez del orden jurídico: Este criterio, sustentado por Kelsen, deja de lado toda consideración del territorio como espacio natural o geofísico, reduciéndolo jurídicamente a desempeñar la función de esfera de vigencia del ordenamiento jurídico.

La indeterminación de las doctrinas se origina en pretender fijar una relación general entre el Estado y el territorio, entre el todo y una de las partes constitutivas, sin advertir que necesariamente desarticulan la estructura y no es el Estado sino el Poder, la población y el Derecho quienes presentarán un campo relacional o funcional en conexión con el territorio. En primer lugar, el Estado es una forma de organización política, no una organización económica geográfica. El territorio es un elemento de esa organización política, no un objeto económico; en segundo, las relaciones políticas y jurídicas tienen siempre, dentro de la estructura carácter personal, no real. Todas ellas, en definitiva, son relaciones de hombre a hombre. Esto hace de la doctrina de la soberanía, sobre todo por su referencia al orden internacional, la más aceptable, si es que se busca una relación general entre Estado y territorio. Las doctrinas de la propiedad o dominio, de la que es una aplicación en el orden internacional la concepción de dominio internacional, y la del dominio eminente, siguen considerando, no obstante su diferencia de gradación, al territorio como una cosa, como un objeto, prescindiendo tanto de la circunstancia de ser el territorio condición esencial de la estructura estatal, como del hecho de que toda relación real no es sino una relación personal, pues lo que se denomina relación o derecho real jurídicamente es una exclusión impuesta a los demás hombres, una norma que impone una conducta determinada a todos los hombres, es decir, una relación jurídica personal.

Con buen criterio Sánchez Agesta, en lugar de plantearse el problema de cuál es la relación general entre Estado y territorio, trata de comprender la relación de sentido que vincula a este elemento con los restantes de la estructura de la forma política. Esto permite fijar las funciones que el territorio cumple en relación con los demás elementos, y expresar su naturaleza y su coherencia con las otras partes de la organización, descomponiendo sus relaciones concretas con cada uno de los elementos de la organización del Estado. Estas funciones consisten en las siguientes: a) con relación a la población, individualiza geográficamente al pueblo, influye en la

determinación de ciertos rasgos físicos y espirituales y se constituye en frontera de un pueblo; b) con relación al Poder, fija el ámbito de competencia territorial del poder del Estado, es decir, la territorialidad de la soberanía y delimita la competencia también de orden territorial del Poder en el Estado (autoridad o gobierno); en sentido negativo, marca el límite de la competencia territorial de los otros Estados particulares y sirve de base a la organización del Poder conforme a criterios espaciales; y c) con relación al Derecho, determina el ámbito de validez o vigencia del orden jurídico estatal.

1.2.2 POBLACIÓN

Se llama población a la totalidad de individuos que habitan el territorio de un Estado. La población presenta dos aspectos: uno, demográfico o cuantitativo, referido a su número y densidad; y otro cualitativo, vinculado a la raza y herencia y selección. En cuanto elemento del Estado, como pueblo o comunidad nacional, esos aspectos gravitan en la estructura, pudiendo, como variables, determinar la forma política.

La influencia de estos factores sobre los procesos sociales, la organización política y el gobierno, fueron motivo de examen por parte de gran número de pensadores políticos, entre ellos Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón, Santo Tomás, Maquiavelo, Bodin, Montesquieu y Rousseau. Por otra parte, explican la razón de ser de antiguas costumbres “como las matanzas de ancianos y recién nacidos” practicadas por los grupos primitivos, directamente relacionadas con el volumen de la población y los medios de subsistencia. A partir de 1798, fecha de la

publicación por Malthus de su Ensayo sobre los principios de la población, las cuestiones del número, densidad y calidad de las poblaciones han preocupado a políticos y estadistas, pasando a revistar en el orden práctico del gobierno en forma de fomento o contralor de las migraciones, los movimientos ecológicos, dispersión y concentración en áreas rurales y urbanas, su crecimiento, homogeneidad o heterogeneidad y, en forma colateral, las cuestiones de natalidad, la mortalidad, educación y salubridad. En el orden de la teoría, los factores demográficos y demológicos dieron lugar a la formulación de diversas doctrinas, teorías o concepciones relacionadas con la gravitación de estos factores en los cambios y transformaciones de las estructuras sociales y prácticas.⁸

A los autores griegos preocupó el tema de la determinación del número óptimo o volumen ideal de población. Platón, en “Las Leyes”, da el número de 5.040 como el de la población ideal para la polis griega, número verdaderamente singular, que presenta la doble característica de ser el producto sucesivo de las siete primeras cifras y a la vez de ser divisible por los diez primeros números. Aristóteles, en “La Política”, también se detiene a examinar la materia, indicando la necesidad de un número reducido que posibilite tanto el gobierno directo como los vínculos comunitarios mediante el conocimiento recíproco de los miembros de la polis. Estas ideas desde la perspectiva del Estado moderno, solo se explican dentro del marco histórico en que fueron formuladas.

Montesquieu, por su parte, en “El Espíritu de las Leyes”, formula una serie de proposiciones sobre la relación que debe existir entre el número de habitantes y las leyes, la libertad política y las condiciones geofísicas.

⁸ Armand Cuviller. Manual de Sociología, Ed. El Ateneo, trad. De Armando J, Cobo, Buenos Aires, 1959, pág.485.

En cuanto a la calidad de la población, el problema se centra en la cuestión de la raza como factor que podría influir: a) en la heterogeneidad u homogeneidad de la población (rasgos físicos); b) en los caracteres morales e intelectuales; y c) en los hábitos y costumbres sociales y políticas, gravitando indirectamente en la organización política.

Científicamente se ha definido a la raza, como la frecuencia de ciertos rasgos físicos y hereditarios que distinguen, entre sí, a los grupos humanos. Los rasgos físicos son los elementos objetivos de esa diferenciación entre los grupos.

Houston Steward Chamberlain, yerno del conde de Gobineau, en *Los Fundamentos del Siglo XIX*, indica como pueblos forjadores de la civilización contemporánea a los griegos, judíos y teutones. “En realidad, dice, las razas humanas son tan diferentes unas de otras en carácter, cualidades, y, sobre todo, en el grado de sus capacidades individuales, como los perros galgos, bull-dogs, lanudos y terranovas. ¿No tiene cada raza genuina su fisonomía incomparable y gloriosa? Es un hecho que la calidad de la raza es de importancia vital” La superioridad de la raza aria, por encima de cualquier otra, le pareció evidente a Hittler. En cuanto a los judíos, que se mantienen “extraños entre todos los pueblos; abusan del poder donde quiera que son admitidos”, habiendo dominado en nuestro tiempo de tal modo, que esta es la “era judía”. Solo los teutones (germanos, celtas, etc.) son capaces de acciones heroicas, leales y libres, son los creadores verdaderos de la civilización, en continua y renovada lucha contra los judíos.

En el Estado moderno, donde población y nación tienden a identificarse, el requisito de un mínimo de homogeneidad vital se hace necesario. Esa homogeneidad pudo no ser necesaria en las formas políticas anteriores, de dominante heterogeneidad, de marcada estratificación social, económica y política.

La pertenencia objetiva a la comunidad nacional se encuentra determinada, así, por el nacimiento. De esa circunstancia derivan derechos y obligaciones, particularmente políticos. Los demás factores, en las variables de las afinidades y actividades, contribuyen a determinar la pertenencia subjetiva a la comunidad nacional.

Políticamente, la población, en cuanto nación, pueblo o comunidad nacional, es decir, en sentido de pueblo del Estado, es titular originario del Poder en el Estado. Ese Poder originario es el Poder constituyente. De ese Poder originario resultan las autoridades o gobierno, en cuanto a conjunto de órganos investidos de Poder para cumplimiento de la actividad funcional del Estado. Este Poder derivado, en conjunto, constituye concretamente una parte del Poder en el Estado. En consecuencia, el pueblo o la nación es el titular del Poder constituyente. En cuanto a los miembros de la comunidad nacional, individualmente, son sujetos activos y pasivos de derechos políticos. Consisten en facultades o poderes jurídicos vinculados a ser elegidos y a elegir las autoridades, participando activa o pasivamente en el gobierno. Además comprende la especie política de los derechos de asociación, prensa y reunión, entre otros, de índole política.⁹

La Población como Elemento del Estado Mexicano.

Como la población de cualquier Estado, la de México está obviamente compuesta por dos grupos generales, a saber el mayoritario, que es el nacional, y el minoritario integrado por extranjeros o extranacionales. Es evidente que el primero de dichos grupos entraña a la nación mexicana como elemento humano fundamental y primario del Estado, concurriendo en su

⁹ Fayt, Carlos S. Derecho Político. Op cit. p.229

composición múltiples subgrupos o clases de cuya diversidad social, cultural y económica ha surgido de la vida misma del país condicionada por una multitud de factores prolijos y variados. Esta diversidad no implica una mera distinción en el sentido estricto del concepto como simple “alteridad”, sino que se manifiesta en una exuberante gama de diferencias que llegan hasta el contraste y la contradicción que se observan en el ámbito económico y cultural principalmente, arrastrando y agravando una problemática social secular en muchos aspectos.

Pero independientemente de que la nación mexicana, como toda sociedad humana, se divide en “clases” desde el punto de vista económico, cultural y social, su composición étnica es heterogénea en cuanto que en su integración concurren los grupos indígenas, los llamados comúnmente “blancos” y los mestizos que desde la época colonial han sido los productos del cruzamiento de unos y otros. El elemento mestizo es el más importante étnicamente hablando de la nación mexicana, a tal punto que el prototipo del mexicano deriva del prístino mestizaje entre el indio y el español, mestizaje que a través del tiempo se ha ido depurando en su propensión de mejoramiento racial y con la tendencia a consolidar atributos que conduzcan a su homogeneidad antropológica y cultural. Se suele afirmar con toda razón que el “mexicano” no es el descendiente directo de españoles o, en mucha menor proporción, de otros grupos europeos, ni tampoco del indio, sino que expresa la “síntesis” de ambos elementos raciales, síntesis que dista mucho de seguir siendo el mestizaje primitivo.

La Nacionalidad Mexicana.

Concepto de nacionalidad. La nacionalidad implica un concepto estrictamente jurídico que denota, a su vez, una idea de relación política entre un individuo y un Estado determinado. Así la

concibe la doctrina del Derecho Internacional Privado, uno de cuyos significativos exponentes *Niboyet*, la define como “el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado”.¹⁰ Como idea formal que entraña, la nacionalidad se establece exclusivamente por el Derecho con vista a un conjunto de factores variables de carácter múltiple, sujetos al tiempo y al espacio, que se registran en la vida histórica de cada Estado en particular.

El concepto de nacionalidad no siempre corresponde a la idea de pertenencia de un individuo a una nación determinada. En otras palabras, la idea formal de nacionalidad no necesariamente tiene como contenido o substancia a la nación, es decir, los “nacionales” no siempre son los individuos que integran una misma comunidad “nacional”. Para esclarecer estas consideraciones debe recordarse la diferencia entre “nación” y “Estado”. La nación es una comunidad humana con existencia real cuyos grupos o individuos componentes se encuentran ligados permanentemente por los distintos elementos a que hemos aludido, siendo dicha entidad independiente de toda organización jurídico-política. El Estado, en cambio, importa esta organización en que una o varias comunidades nacionales han decidido estructurarse o han sido estructuradas. La nación precede al Estado como elemento humano del que éste surge a través de la organización jurídico-política que aquélla adopta. La nación es una colectividad humana real, en tanto que el Estado es una persona moral suprema en que la propia colectividad se estructura jurídica y políticamente. Ahora bien, la nacionalidad no es una vinculación de un individuo con la comunidad nacional a que pertenece, sino el nexo que lo une con el Estado independiente de esta pertenencia. Corroborando estas apreciaciones, *Niboyet* sostiene que “cada vez que se considere la *nacionalidad* de un individuo, es preciso hacer abstracción completa de la idea de *nación* y del famoso *principio de las nacionalidades*; lo único que hay que tener en cuenta es el

¹⁰ Principios de Derecho Internacional Privado, pp. 77. No sin razón, el doctor Francisco Venegas Trejo, distinguido profesor universitario mexicano, sostiene que el concepto de “nacionalidad” debe distinguirse por el de estatalidad”, argumentando que el primero denota una idea sociológica en tanto que el segundo tiene una connotación política (Cfr. Nacionalidad, Estatalidad y Ciudadanía. Edición 1964).

Estado del que el individuo es *súbdito*. De ello se colige que los “*nacionales*” de un Estado pueden pertenecer a diversas “naciones” o comunidades “nacionales” que dentro o fuera de su territorio se hallen, pues como afirma Weiss, la nación es “un grupo ideal de hombre, dispersos, tal vez, en los más lejanos confines, sometidos a soberanías diferentes, con una cierta identidad de raza, de cultura o de intereses que impulsa a uno hacia los otros y los lleva a unirse algún día para formar un solo mismo Estado”.

Para demarcar la nacionalidad, la Constitución del Estado suele adoptar varios criterios, siendo los principales el *jus sanguinis*, el *jus soli* y el *jus domicilii*. Según el primero, la nacionalidad se atribuye jurídicamente a un individuo en atención a la misma nacionalidad de sus padres con independencia del lugar de nacimiento. Conforme al segundo, es este lugar el que se toma en cuenta por el Derecho para la determinación de la nacionalidad sin considerar la de los progenitores del individuo; y en cuanto al tercero, la adquisición de la nacionalidad, que suele llamarse *naturalización*, depende del tiempo y de la satisfacción de otros requisitos que se exijan constitucional y legalmente.

Traduciéndose la nacionalidad en una relación jurídico-política entre el individuo y un determinado Estado, su formación está sujeta a diversos principios preconizados generalmente por la doctrina. Así, Weiss sostiene que el fundamento jurídico de la nacionalidad se encuentra en un contrato sinalagmático entre el Estado “y cada uno de los individuos que lo componen”, agregando que “el vínculo de nacionalidad o de sujeción es contractual, es decir, que nace y que no puede nacer sino de un acuerdo de voluntades: la del Estado de una parte y la del nacional de la otra”.¹¹ Nosotros opinamos, la apreciación que la formación de la nacionalidad como relación jurídico-política entre un individuo y un Estado no obedece a ningún contrato, sino a un hecho

¹¹ Weiss, Op cit. p.7

natural que involucra en sí mismo la condición para que a un sujeto determinado se atribuya el status normativo que demarca abstractamente el régimen de nacionalidad en un cierto Estado. En efecto, al disponer la Constitución de un país por modo general quiénes, deben reputarse nacionales, prevé la situación jurídica abstracta de la nacionalidad, de tal manera que cuando un individuo nace dentro del territorio de un Estado y según el principio del *jus soli*, por este solo hecho se le imputa la citada situación, creándose con esta imputación su situación concreta de nacional. Igual fenómeno opera si la base de la determinación constitucional de la nacionalidad es el principio de *jus sanguinis*, puesto que basta que un sujeto físico nazca de padres que tengan cierta nacionalidad aunque fuera del territorio del Estado de que se trate, para que se le atribuyera esta calidad. Como se ve, dentro de ninguno de dichos dos sistemas y respecto de lo que se llama “nacionalidad de origen”, el fundamento de la relación jurídico-política que entraña la nacionalidad no reside en contrato alguno ni en ningún acuerdo de voluntades, sino en el hecho condicionante, que es el nacimiento, de la imputación al individuo de la situación normativa abstracta que prevé y demarca la nacionalidad.

Por otra parte, y en lo que concierne a la nacionalidad que no se adquiere por nacimiento, denominada naturalización, tampoco se advierte el fundamento contractual que aduce Weiss, al menos en términos rigurosamente civilistas, pues aunque para naturalizarse como nacional de un Estado se requiere indispensablemente la voluntad intencional del extranjero interesado, el acto volitivo debe sujetarse al status constitucional y legal que establezca y autorice la naturalización, sujeción que es la condición de aplicabilidad concreta de este status mediante un acto del poder público estatal, que es la decisión de conceder por el aludido medio la nacionalidad. De ello se concluye que, a pesar de que exista un acuerdo de voluntades entre el individuo extranjero y el Estado para que aquél adquiriera la nacionalidad de éste, tal acuerdo no importa contratación alguna, sino la aceptación, como acto de derecho público que proviene de la entidad estatal, de la

pretensión particular. En otras palabras, la adquisición de la nacionalidad por vía de naturalización no tiene como fuente ningún contrato entre el Estado y el individuo, sino la Constitución y la Ley.

Aunque la nacionalidad vinculada al individuo con un Estado determinado, no le veda la libertad de optar por cualquiera otra, lo que no implica que la persona pueda carecer de toda nacionalidad. Es raro el sujeto sin nacionalidad alguna, o sea, el que comúnmente se denomina “apátrida”, por la sencilla razón de que nadie puede nacer fuera de la sociedad ni vivir al margen de ella, aunque como afirma Aristóteles, solo los dioses o las bestias pueden existir fuera de la polis. Sin embargo, la nacionalidad se pierde por causas distintas de la adquisición de otra, el individuo queda sin ninguna, se vuelve un “heimatlose”, es decir, jurídicamente un extranjero sin patria frente a su propio país.

Otro principio firmemente sostenido por Weiss consiste en que nadie debe tener dos nacionalidades, y citando a Proudhon afirma que “no se puede tener dos patrias, como se puede tener dos madres”. Sin embargo, la imposibilidad de tener simultáneamente dos nacionalidades es más bien teórica que real, toda vez que, gracias a los sistemas del *jus sanguinis* y el *jus soli*, una persona puede ser al mismo tiempo nacional de dos Estados diferentes, originando esta dualidad no pocos conflictos sobre la aplicabilidad, en cada caso concreto, de los ordenamientos constitucionales y legales pertenecientes a ambos Estados. Así, por ejemplo, si un individuo, conforme al *jus soli*, tiene la nacionalidad del país donde nació, en relación a otro estado puede tener la nacionalidad de éste según el *jus sanguinis*. Tales conflictos, a nuestro parecer, debe resolverse aplicando invariablemente el orden jurídico del Estado del que el sujeto sea nacional por cualquiera de los dos sistemas y en el que dichos conflictos se presenten, toda vez que ninguno de los Estados va a aplicar, dentro de su territorio, las normas constitucionales y legales

del otro relativas a la nacionalidad. Sobra decir, por otra parte, que esos conflictos se complican cuando surgen frente a un tercer Estado del que el individuo no es nacional, en cuyo caso la solución estribaría en que éste optara por alguna de las dos nacionalidades que tenga a consecuencia del *jus sanguinis* o del *jus soli*.

Por último, no debe olvidarse que la relación jurídico-política llamada nacionalidad genera para sus sujetos obligaciones recíprocas de diversa índole que establecen y regulan la Constitución y la legislación ordinaria del Estado de que se trate, pudiendo señalarse de manera general, las que, a cargo de la entidad estatal, conciernen a defender y proteger a sus nacionales y al aseguramiento de su libertad y de sus derechos, y por parte del individuo, a contribuir al sostenimiento de las instituciones públicas y de su funcionamiento.

1.2.3 SOBERANÍA Y PODER PÚBLICO

El orden es una propiedad de la vida social y no hay orden sin dirección. La necesidad de dirección inherente a todo agrupamiento humano, estructurado e inestructurado, se satisface mediante el poder.

El Poder es un fenómeno social, producto de la interacción humana. Consiste en la relación de subordinación en que se colocan recíprocamente los seres humanos. Esa relación de subordinación requiere la presencia de dos términos, el mando y la obediencia. Esa relación puede darse entre dos individuos, o bien abarcar la totalidad de un grupo o de una comunidad;

desenvolverse en una esfera determinada de la actividad social; tener por objetivo cualquiera de los propósitos o finalidades que determinan la actividad social humana en su consecución de intereses materiales e ideales. La sociedad es una “verdadera constelación de poderes” (Burdeau) cuantitativa y cualitativamente diferenciados, según la magnitud de los grupos sociales, de los instrumentos que controlan, de la fuerza que tienen, los propósitos sociales, económicos, culturales o de otro orden que persiguen y de los modos de influir sobre la conducta de los demás aun contra su voluntad. Hay, así, poderes económicos, políticos, religiosos, militares y sociales, entre otros, comprendiendo dentro de los sociales a los infinitos procesos que resultan de esta forma de relación humana.

El Poder político o simplemente Poder se diferencia de cualquier otro por la esfera de su actividad, su modo de influir en la conducta humana, los instrumentos que controla y los propósitos que lo orientan. Su esfera no la constituyen algunos individuos ni una determinada categoría de individuos sino la totalidad de un pueblo o de una nación dentro de un ámbito espacial determinado. Los individuos se someten a él y le prestan obediencia en virtud de creer en su legitimidad no pudiendo resistir su acción. Posee la coacción y los instrumentos de control social que le permiten hacer efectivas sus sanciones mediante el monopolio de la fuerza física. En cuanto a su propósito o finalidad su acción se orienta hacia la realización de la representación del orden social que le dio origen y lo sostiene.

Burdeau define al Poder como “una fuerza al servicio de una idea”, fuerza nacida de la voluntad social preponderante, destinada a conducir al grupo hacia un orden social estimado benéfico y capaz de imponer a los miembros los comportamientos que esa búsqueda demande.

Del Poder, Javier Conde, ha dicho que es una idea de las intuiciones espontáneas del hombre, “Por un largo proceso de disociación e integración, expresa, el hombre ha ido forjando penosamente la idea del poder del hombre sobre el hombre”; esa experiencia acumulada a través del tiempo y a lo largo de las diferentes dimensiones del Poder ha culminado con su institucionalización, como término de un proceso que ha llevado a “justificar el Poder como realidad”.¹²

El Poder político es siempre un Poder dominante. La posibilidad de resistir su coacción no existe, de ahí que cualquiera sea su gradación o jerarquía se presente como irresistible. Las otras organizaciones tienen Poder disciplinario, no Poder dominante. Este Poder de dominación singulariza históricamente a la forma política moderna. El mundo político medieval presenta una pluralidad de señoríos territoriales con Poder dominante gradualmente sometidos, por la acción unificadora y centralizadora, a las monarquías nacionales. El mundo político moderno se configura por la presencia de vastas unidades territoriales con un centro de Poder dominante unificado. La tendencia actual se orienta a la formación de vastas unidades supranacionales.

Respecto a las definiciones que se han formulado sobre el Poder, ellos pueden agruparse según los siguientes criterios:

Primero, como relación de mando y obediencia. Así para:

- Gabriel Tarde: “El Poder no es más que el privilegio de hacerse obedecer”;
- Para Max Weber: “La probabilidad de ser obedecido”;
- Bertrand de Juvenel, Considera que el Poder “reposa sobre la obediencia”. Conocer las causas de la obediencia es conocer la naturaleza del poder”

¹² Conde, Francisco Javier. EL hombre como animal político, Madrid, 1957, pp.5 y ss.

Segundo, como voluntad:

- Para Jellinek, el Poder es una voluntad de ordenación y ejecución, caracterizada como dominante.

Tercero, como energía:

- Para Hauriou, el Poder “es una libre energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa de gobierno de un grupo humano por la acción continua del orden y el Derecho”;
- Burdeau, lo caracteriza como “una libre energía al servicio de una idea de Derecho”

Cuarto, como fuerza:

- Vedia y Mitre, entre otros considera al Poder como “fuerza jurídica de coacción”, mediante la cual el Estado impone en su territorio y a su población el conjunto de principios y de leyes en los cuales se asienta su propia vida, y cuyo ejercicio queda depositado en diferentes magistraturas que son las autoridades del propio Estado, y

Quinto, como potencia ética o espiritual:

- En el sentido de “principio motor que dirige y establece en un grupo humano el orden necesario para que realice su fin”. La nota característica del Poder político es su cualidad de dominante y coactivo. Esto nos permite distinguir entre: a) Poder del Estado; b) Poder en el Estado; y c) Poder del órgano.

El Poder en el Estado, cuantitativamente, es el resultado de todas las acciones políticamente relevantes, internas y externas, la suma de todas las energías o fuerzas internas de la organización y comprende tanto al núcleo que ejerce el Poder en el Estado, a los que apoyan y a los que se oponen, como al poder constituyente. Cualitativamente se caracteriza por ser el

Poder supremo de dominación. El Estado, como organización, es el titular abstracto del Poder de dominación suprema.

La realidad del Estado se nos presenta como efectividad humana, como centro de acciones individuales y colectivas. Es decir, la unidad del Estado es resultado de la organización y la organización es cooperación ordenada y realizada.¹³

El Poder en el Estado o Poder de autoridad se caracteriza por ser un Poder de dominación derivado del Poder constituyente a través de la ordenación constitucional. Esto hace de él un Poder jurídico, toda vez que su establecimiento y existencia, actividad funcional y los instrumentos que le sirven o por intermedio de los cuales concreta sus esferas de decisión, acción y sanción, se encuentran determinados por el Derecho, a través del ordenamiento constitucional y legal. Ese condicionamiento del Poder de autoridad al Derecho es consecuencia de la existencia, dentro de la estructura estatal, como elemento modal de la idea de dominación legal o imperio de la ley. De ahí que el Poder de dominación atribuido al conjunto de órganos que la forman el núcleo de dirección en el Estado sea un Poder de dominación legal o jurídica.

La Soberanía, para Aristóteles hablaba de “Autarquía”, que, como afirma Jellinek, era sinónimo de “autosuficiencia”, es decir, implicaba capacidad de un pueblo para bastarse a sí mismo y realizar sus fines sin ayuda o cooperación extraña.

Durante la Edad Media, la soberanía equivalía a “supremacía” o “hegemonía” dentro de las concepciones respecto de la “soberanía del Estado” frente al “*dominium*” territorial de los

¹³ Heller, Op cit. Pág. 247.

señores feudales, se pretendió justificar la radicación del poder soberano en la persona del monarca o del príncipe.

No ha faltado, además, quien niegue la existencia de la soberanía como poder absoluto y supremo. Benjamín Constant, quien ejerció notable influencia en el pensamiento político latinoamericano y español en el siglo XIX dice: “La soberanía reside en la totalidad de los ciudadanos; ello debe entenderse de modo que ningún individuo, ninguna facción, ni asociación parcial puede atribuirse el poder supremo si no le ha sido delegado”.¹⁴

Por ejemplo en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 39 y 41, primer párrafo, manifiestan en su contenido. La radicación de la soberanía y, por ende del poder constituyente, la imputa el artículo 39 constitucional al pueblo mexicano. En efecto, dice este precepto textualmente: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Fácilmente se desprende del contenido de esta prevención, que su primera parte alude a la radicación popular de la soberanía, principalmente cuando emplea los adverbios esencial y originariamente. El primero de ellos implica que la soberanía es consustancial y unido al pueblo, o sea, que éste tiene como atributo de esencia el ser soberano. Por otra parte la palabra “originariamente” significa que es el pueblo quien en principio es la fuente de la soberanía, su único sujeto o dueño, pero que, en atención a circunstancias de índole práctica, no puede desempeñarla por sí mismo, en cuya virtud delega su ejercicio en órganos por él creados expresamente en el derecho fundamental o Constitución, los cuales despliega el poder soberano popular en forma derivada. En estos términos debe interpretarse el artículo 41 de la Constitución

¹⁴ Burgoa Orihuela, Op cit. pp. 189 y ss

de 1917, que a la letra dispone: “*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por la de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal*”.

La segunda parte del artículo 39 constitucional que previene: “*todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste*”, puede interpretarse diversamente, según la acepción que se atribuya al concepto de “poder”. Si éste se toma en su sentido correcto, que es el dinámico, o sea, como energía o actividad, la disposición transcrita, aunque impropriamente redactada, hace referencia al poder del Estado o poder público de imperio, el cual, siendo unitario, se desarrolla mediante las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, teniendo como fuente originaria la soberanía popular y siendo distinto de ella. Si a la idea de “poder”, por otro lado se le imputa una connotación orgánica en cuanto que se le identifica como órgano, la citada disposición expresa que es el pueblo, mediante el derecho fundamental o Constitución, quien crea o establece los órganos primarios del Estado. Parece ser que esta indebida equivalencia entre “poder” y “órgano” es la que consigna la segunda parte del Artículo 39, si se toma en cuenta lo que establece el artículo 41 constitucional mexicano, antes citado, en el sentido de que el ejercicio de la soberanía se confía o deposita en los “Poderes de la Unión” (los órganos Federales) o en “los de los Estados” (los órganos estatales). Con independencia de que se interprete el concepto de “poder” correctamente como energía o actividad o incorrectamente como “órgano”, lo cierto es que, en sus respectivos casos, se debe desarrollar o entenderse instituido “en beneficio” del pueblo, expresión que denota la *finalidad social* del Estado mexicano en cuanto que la entidad estatal, en su carácter de institución pública suprema, se considera creada para actuar diversificadamente a favor del pueblo. De ello se infiere que los

fines del Estado mexicano, alcanzables por su poder público, deben determinarse y realizarse, en múltiples y variadas esferas de la vida colectiva, en beneficio popular. En esta forma, nuestro artículo 39 constitucional resuelve favorablemente al pueblo el dilema que no deja de plantearse la doctrina acerca de si el pueblo es para el Estado o el Estado para el pueblo, es decir, si la comunidad popular está al servicio de la entidad estatal o viceversa.

La tercer parte del artículo 39 expresa el carácter de *inalienabilidad* de la soberanía y, en consecuencia, del Poder constituyente, esto es, considera a una y a otro como inseparables del pueblo, prohibiendo su desplazamiento a favor de los órganos estatales por modo absoluto. Suponer lo contrario equivaldría a incurrir en la contradicción de que no se puede enajenar la soberanía popular aunque ésta se desplace hacia dichos órganos. La inalienabilidad de la soberanía popular es el factor que impide interpretar el artículo 135 constitucional en el sentido de que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, conceptuados por *Tena Ramírez* como “*Poder Constituyente Permanente*”, tienen facultades irrestrictas para reformar sustancialmente la Constitución, suprimiendo o sustituyendo los principios políticos, económicos y sociales sobre los que se asienta su esencia ideológica.

En su parte final el artículo 39 considera que el pueblo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Según esta consideración, el aludido “derecho popular” no es otro que el *Poder constituyente* que le pertenece como aspecto teleológico de la soberanía. Ahora bien, ese “derecho” sólo lo tiene el pueblo para “alterar o modificar la forma de su gobierno”, de lo que se infiere que el artículo 39 constitucional restringe el Poder constituyente al estimarlo únicamente apto para introducir cambios en la mera forma gubernativa y no en la estructura total exhaustiva del Estado, lo que equivale a afirmar que tal precepto hace

alusión a su Poder constituyente parcializado o limitado, hipótesis ésta que teóricamente es inadmisibile.

La soberanía se encuentra relacionada con el imperio de la ley. Se deposita en el poder político a fin de que éste, mediante su actividad, asegure el imperio del Derecho. La función de la Soberanía, dentro de la estructura de la forma política, consiste en atribuir al Poder superioridad con el objeto de que realice la efectividad del imperio de la ley.

“No hay oposición ni identificación sino relación funcional entre soberanía e imperio de la ley. La una hace posible la existencia de la otra.”¹⁵

La Soberanía es pues, por esencia, una cualidad del Poder y se presenta bajo dos aspectos: en su relación general con el Estado, como un elemento modal o atributo del Estado, que el orden jurídico impera en función de la soberanía. Ésta se adiciona al Poder del Estado, en cuanto conjunto de fuerzas e instituciones existentes en una comunidad política y jurídicamente organizada.

Como elemento o atributo del Estado afirma su individualidad, autodeterminación e independencia respecto de los otros Estados particulares. Es comprendida como soberanía exterior y no tiene un sentido de superioridad o supremacía, sino de equivalencia, de igualdad jurídica. En su virtud, como no es cuestión de cantidad sino de cualidad, todos los Estados son igualmente soberanos. Como no hay Estado, en cuanto forma política, sin soberanía, no existen los llamados Estados semisoberanos. En este punto no hay alternativa: se tiene o no se tiene el atributo de la soberanía. La autodeterminación política y jurídica, la no subordinación dentro de

¹⁵ Burgoa Orihuela, Op cit. pp. 262 a

su ámbito espacial y personal a ningún otro Estado o poder, constituye la noción tradicional de soberanía exterior.¹⁶

Los Fines del Estado.

El Estado es la organización del poder político en instituciones objetivas diferenciadas que declaran el Derecho y lo sostienen, conservando el orden por medio de una dirección política y un cuadro administrativo. Su origen se encuentra tanto en el instinto gregario como en la interacción de factores bélicos, económicos, jurídicos y sociales. El proceso de expansión de Clan a tribu, hasta llegar a la ciudad-Estado y a la nación; la migraciones, las guerras, la propiedad privada, la división del trabajo, los usos y costumbres convencionales y morales y las formas religiosas; la formulación y sanción de la ley, la seguridad interior y exterior, en fin, el complejo de la evolución social humana, guarda relación con el proceso de individualización del poder estatal, que en las comunidades más evolucionadas aparece institucionalizado, como fuente de la autoridad y centro del poder.

La esencia del Estado reside, así, en la necesidad de organización en correspondencia con las exigencias vitales de cada forma de comunidad. Cada tipo de unidad de convivencia ha tenido su forma de poder organizado. Así se suceden, a lo largo de la historia, las antiguas teocracias orientales, la polis griega, la civitas romana, la poliarquía medieval y el Estado nacional moderno, como respuesta a la necesidad de orden de cada unidad de convivencia, con su propia y particular imagen del sistema social y de la relación de fuerzas interiores.¹⁷

¹⁶ Fayt, Carlos S. Op cit. Pp. 270 y ss.

¹⁷ Fayt, op cit. Pp313 y 314.

El Estado en cuanto organización no tiene un fin en sí mismo, una finalidad específica, sino funciones al servicio de fines humanos, mediante el ordenamiento de un sector de la vida social humana. Lo que llamamos actividad del Estado no es otra cosa que una serie ininterrumpida de acciones humanas determinada por motivos sociales; su voluntad es voluntad humana, que tiene como antecedente una situación cultural y natural dada.

El problema de los fines del Estado, según Heller, fue considerado fundamental para la doctrina del Estado desde Aristóteles hasta el romanticismo, momento este en que la Escuela de Derecho Natural combatió la legitimidad del problema, afirmando que el Estado es un fin en sí, por ser un producto necesario de la voluntad humana, una creación arbitraria de los individuos para un fin conciente. Se sostuvo que sólo los hombres y no los grupos pueden proponerse fines subjetivos; que el Estado no es una unidad de fin, toda vez que sus miembros no persiguen en él y con él los mismos fines; que científicamente no puede establecerse la “misión” política de ningún Estado determinado, por el choque de las ideologías, los partidos políticos y los grupos sociales dentro del Estado.

Fines y Justificación del Estado Mexicano.

Todos los ordenamientos constitucionales de México se han sustentado sobre el principio de que el Estado y su gobierno deben estar al servicio del pueblo o de la nación bajo el designio de procurar su “prosperidad”, “felicidad”, “bienestar”, etc; mediante leyes “justas y sabias”.

Estos vocablos se empleaban frecuentemente en nuestras constituciones del siglo antepasado, antojándose ingenuas, idílicas y hasta vacías de contenido sustancial, pensándose

quiméricamente que, en la realización de los ideales que significan, estriba el fin supremo del Estado. Se creyó, igualmente, que la consecución de este fin dependía directamente de la organización política-jurídica que se diere a la forma de gobierno y de la forma estatal que nuestro país adoptara. Sin atender a la implicación óptica del pueblo, es decir, a sus necesidades, problemas, carencias, condiciones económicas, sociales y culturales de los grandes grupos humanos que lo componen, se estructuró al Estado mexicano y se le adscribió a ese fin genérico, vago e impreciso, tomando en cuenta más las teorías políticas y filosóficas que caracterizaron las corrientes ideológicas de los siglos XVII y XIX, que los hechos o situaciones fácticas en que se desenvolvía la vida popular misma.

Estas reflexiones nos conducen a la conclusión de que los fines que las constituciones del siglo XIX asignaron al Estado mexicano fueron eminentemente políticos y no sociales.

Ello indica que en su realización, mediante cualquiera de las formas estatales o gubernativas anotadas, no se tomó en consideración la composición, estructura, implicación y modalidades del mismo pueblo.

En otras palabras, dichas leyes fundamentales no reflejaron la realidad socioeconómica de México ni señalaron las posibles soluciones a su vasta problemática a modo de fines estatales.¹⁸

¹⁸ Burgoa, op cit p.308

CAPÍTULO 2. FORMAS DE ESTADO Y GOBIERNO

2.1 FORMAS DE ESTADO

Debemos empezar diciendo que ambos tipos de formas se acostumbra a confundirse y se alude indistintamente a cualquiera de las dos entremezclándolas en las clasificaciones respectivas.

El criterio distintivo entre ambas formas debe radicar en la diferencia clara que existe entre Estado y gobierno y a la cual antes hicimos mención. El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. Estado y gobierno no pueden, pues, confundirse ni, por ende, sus correspondientes formas. El gobierno dice Adolfo Posada, es cosa esencialmente distinta de Estado, ya se considere aquél como función -de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma-, ya se le defina como un conjunto de órganos; una estructura; el gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado. Tiene el gobierno, como acaba de indicarse, dos acepciones: o se definen como gobierno las funciones diferenciadas y específicas del Estado -y será aquél el Estado, en la realización específica de su actividad funcional-, o bien se aplica el término gobierno a la estructura institucional especializada,

mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas”.¹⁹ En consecuencia, la “forma” de Estado es el “modo” o “manera de ser” de la entidad o institución estatal misma independientemente de “como” sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura. Así, por ejemplo, la república o la monarquía, que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en un Estado federal, que son formas estatales.

Forma de Estado es la relación estructural de los elementos de la organización política. Según que esa relación sea simple o compuesta, con uno o más centros o núcleos de poder, el Estado será centralista o federal. De este modo, las formas de Estado pueden clasificarse en unitaria y federal.²⁰

2.1.1 ESTADO CENTRAL O CENTRALISTA

“El Estado unitario, también llamado simple o centralizado, es aquel que tiene un único centro de dirección jurídico-política, en sus instancias de decisión, acción y sanción. En el Estado unitario hay un Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial que regula la conducta de los individuos en todo el ámbito espacial”.²¹

¹⁹ Posada, Adolfo. Derecho Político. Pp. 505 y 506.

²⁰ Fayt, Carlos. Op cit. p 47

²¹ Ídem. P. 47

Burgoa dice, que “en el Estado centralista o Unitario, existe lo que en la doctrina constitucional se llama *homogeneidad del poder*. Este elemento implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen. Así, en dicho tipo de Estado existe un solo órgano de gobierno que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia espacial en todo su territorio, siendo destinatarios a guisa de obligados, todos los individuos y grupos de diferente índole que en él existan y actúen. En otras palabras, en un Estado unitario o centralista no existe dualidad de ámbitos competenciales en lo que a función legislativa concierne, sino una unidad legal en los términos que acabamos de expresar. Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado unitario, dependen del Ejecutivo central, sin que aquéllos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta.

No está por demás hacer la observación de que en un Estado unitario opera el fenómeno de la descentralización funcional en lo que atañe a la actividad administrativa y jurisdiccional. Dicho de otra manera, un Estado unitario no es monolítico, ya que por la presión de necesidades de diferente naturaleza su territorio suele dividirse política y administrativamente en circunscripciones que se denominan “departamentos” o “provincias”, cuyo gobierno se encomienda, en lo que respecta a la primera de las funciones citadas, a órganos subordinados al órgano central, y por lo que toca a la segunda de dichas funciones, la impartición de justicia, se confía a autoridades judiciales dentro de un sistema de competencia territorial.

La descentralización funcional de que acabamos de hablar *no llega al grado de autonomía* en lo que a las tres funciones estatales concierne. Este último elemento, según veremos, es lo que distingue al Estado unitario del Estado federal, distinción que, según puede fácilmente advertirse, no es esencial.

En conclusión, si entre el Estado unitario -central- y el Estado federal no existen sino diferencias en cuanto al grado de centralización o descentralización en que se desenvuelven sus respectivas estructuras gubernativas, el criterio para distinguir esas dos formas estatales hay que buscarlo, a nuestro entender, en la *génesis* de la entidad estatal federal. Ahora bien, si la creación de un Estado Federal no responde al proceso histórico-político, aunque exista como forma estatal declarada en su constitución, su diferencia con el Estado central o unitario dependerá de los grados de autonomía de las respectivas estructuras gubernativas”.²²

2.1.2 ESTADO FEDERAL O FEDERALISTA

Etimológicamente, la palabra “federación” implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *foedus*. *Foederare* equivale, pues, a unir, a ligar o componer. Desde un punto de vista estrictamente lógico. El acto de unir entraña por necesidad el presupuesto de una separación anterior de lo que se une, ya que no es posible unir lo que con antelación está unido.

Cuando dos o más cosas se unen es porque cada una de ellas permanecía separada o desvinculada de las demás, de tal suerte que la unión comprende inexorablemente la idea de composición, de formación de un todo mediante la aglutinación de diversas partes.

Esta concepción lógica y etimológica se aplica puntualmente en el terreno jurídico-político por lo que a la Federación se refiere. Si este concepto traduce “alianza o unión”, debe concluirse que un Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de

²² Burgoa, op cit p. 406.

entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una Federación o, hablando con más propiedad, de un Estado Federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza.

“El Estado Federal, compuesto o descentralizado, en cambio, tiene varios centros de dirección jurídico política, por más que reconozca a uno de ellos como supremo. En cambio en el Estado Federal, además de las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales conferidas al poder central, existen funciones y órganos legislativos, ejecutivos y judiciales en las provincias o Estados particulares, que dentro de su esfera de actúan regulando la actividad individual”²³

El Estado Federal presenta determinadas características jurídicas que es menester precisar. Sea que una federación se haya formado, dentro del sentido lógico y etimológico del vocablo, por la unión de Estados libres y soberanos preexistentes, o se haya creado mediante la diseminación del poder central, lo cierto es que en cualquiera de ambos casos se plantea el problema netamente jurídico consistente en desentrañar la naturaleza de la entidad federal. Esta necesidad no sólo obedece a un afán de especulación teórica, sino que surge como cuestión pragmática para explicar determinados fenómenos que aparentemente tienden a desvirtuar en la realidad política las concepciones clásicas y tradicionales del régimen federal.

El estudio de la naturaleza jurídica del Estado Federal, se ha enfocado en diferentes puntos de vista por el Derecho Público. Se ha llegado a sostener que dentro de un régimen estatal

²³ Fayt Carlos, S. Derecho Político, Op cit. 47

federal existen dos soberanías: las de las Entidades Federativas y la del Estado Federal propiamente dicho. Esta tesis que se llama de la *cosoberanía* afirma que los Estados, al unirse en una Federación, crean una entidad distinta de ellos con personalidad jurídico-política propia, dotada de órganos de gobierno, cediendo parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuales hayan renunciado a ejercerla, para depositar el “poder soberano cedido” en un nuevo Estado. Estas apreciaciones encuentran su fundamento en los casos en que la Federación se haya constituido mediante un proceso centrífugo, o sea, a través de la unión permanente de Estados con libertad, soberanía e independencia preexistentes, como sucedió en Norteamérica.²⁴

“La doctrina de la cosoberanía apunta dos fenómenos jurídico-políticos en la formación federal, a saber: la creación, por la voluntad de las entidades que se unen, de un nuevo Estado, el federal, y la adscripción a éste de determinadas materias sobre las que deba desplegar su poder de imperio. De esta manera, “la soberanía” del Estado Federal se forma por la recepción de las “soberanías” fraccionadas de las entidades que decidieron constituirlo, reservándose éstas su respectiva “soberanía” en las materias de gobierno administrativo, judicial y legislativo, que no hubiesen expresamente renunciado. Este fenómeno, receptivo por parte del Estado Federal y simultáneamente atributivo por parte de las Entidades Federativas, no se registró en la formación de la Federación mexicana, a pesar de que se supone hipotéticamente en el artículo 124 de nuestra actual Constitución y cuyo contenido se estima conocido”.²⁵

La soberanía y la autonomía son, pues, dos conceptos diferentes. La Soberanía, es sobre todo capacidad de autodeterminarse, o sea un Estado es soberano en la medida en que pueda

²⁴ Alexis de Tocqueville, decía: “La soberanía de la Unión es un ente abstracto que se relaciona o refiere a un pequeño número de objetos exteriores. La Soberanía de los Estados cae bajo los sentidos; se la comprende sin ninguna dificultad; se la ve por sí misma, sin esfuerzo, como la autoridad del padre de familia”.

²⁵ Burgoa, op cit p. 411

organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena, lo que no acontece con las entidades que integran una federación, ya que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa están determinadas en el ordenamiento constitucional federal y en las leyes federales, circunstancias que implican carencia de la autodeterminación y de la autolimitación característica de la soberanía. Por lo contrario, la autonomía expresa la facultad de “darse sus propias normas” pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena.

Si las entidades federadas no son soberanas, tampoco son libres ni independientes, ya que la libertad y la independencia en un sentido político no son sino aspectos primordiales de la soberanía. Esta se refleja en libertad, en cuanto a las potestades de autodeterminación y autolimitación; y se traduce en independencia, en la medida en que un Estado, dentro del concierto internacional, goza de personalidad propia, es decir, sin estar subsumido dentro de otra entidad.

2.2 REALIDAD DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Esta forma de Estado es meramente preceptiva y no comprende a la realidad política de nuestro país. Teóricamente las Entidades Federativas son autónomas en cuanto que su población ciudadana tiene libertad para escoger y elegir a su gobernador y a los diputados que integren su legislatura. Según lo determina nuestra Constitución, este cuerpo legislativo tiene facultad para expandir todos los ordenamientos en las materias que expresamente la Ley Fundamental de la

República no adscriba al Congreso de la Unión. En lo concerniente al régimen municipal, los ayuntamientos deben componerse por personas electas popularmente, gozando los municipios de libertad para administrar su Hacienda.

Tales son los rasgos generales del régimen federal mexicano a nivel estrictamente constitucional. Sin embargo, en la realidad el Presidente de la República influye en la designación de los candidatos a gobernadores, y bajo la disciplina de gobierno y de partido, esto se verifica, claro con ciertos matices democráticos, que al menos en apariencia vislumbra democracia. De la misma manera se verifica la influencia del Presidente de la República, en los Estados, ya que en el ámbito fiscal, el erario federal da participación al de los Estados sobre los ingresos que obtiene, distribuyéndose éstos proporcionalmente también a los municipios. Esta situación se revela en la autarquía o autosuficiencia económica de las Entidades Federativas y de los municipios que las integran, los cuales no podían subsistir sin el respaldo pecuniario de la Federación.

Podríamos exponer minuciosamente las circunstancias reales que alejan a nuestro llamado federalismo del tipo teórico diseñado constitucionalmente. Este alejamiento nos conduce a la conclusión de que México no es, en la realidad, un Estado Federal, sino un Estado descentralizado política, administrativa y legislativamente. Si conservamos la forma federal de Estado es sólo por una imitación histórica y por un mero recuerdo ideológico, que en la esfera puramente teórico-jurídica conserva su intangibilidad como mera estructura sin correspondencia fáctica.²⁶

²⁶ Burgoa, op cit p. 464.

2.3 FORMAS DE GOBIERNO

Las Formas de Gobierno en General.

Este tema indica el modo *cómo* se ejerce el gobierno de un Estado y en *quién* se deposita su ejercicio. No se refiere, al Estado en cuanto institución pública en sí misma considerada, sino al gobierno estatal, que presenta, como lo asentamos, dos aspectos, a saber: el *orgánico* y el *funcional*, o lo que es lo mismo, el *estructural* y el *dinámico*. Por gobierno se entiende, en efecto, tanto el conjunto de órganos del Estado, como las funciones en que se desarrolla el poder público. Consiguientemente, por “formas de gobierno” se entiende la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones.²⁷ Las formas de gobierno tienen un doble contenido: los órganos y las funciones del Estado que éstos desempeñan y su clasificación en diferentes tipos puede abarcar a uno o a otro de tales contenidos. Puede afirmarse, por ende, que hay *formas de gobierno orgánicas* y *formas de gobierno funcional*, pudiendo combinarse unas y otras dentro del régimen jurídico fundamental de un Estado.

Respecto de lo que deba considerarse como “*formas de gobierno*” la doctrina no ha sido unánime, pues independientemente de que algunos autores como Hauriou y Tena Ramírez, incluyen indebidamente dentro de algunas formas de Estado, como el Federalismo y el Unitarismo, otros las definen con criterios no del todo coincidentes.²⁸

²⁷ Íbidem p. 466.

²⁸ Principios de Derecho Público y Constitucional p. 360; y Derecho constitucional Mexicano.197 respectivamente.

En cuanto a la clasificación de las formas de gobierno, optamos por describir sucintamente los tipos clásicos de formas de gobierno, que hasta ahora la doctrina ha propuesto como las clásicas y modernas.

Desde el punto de vista orgánico, las formas de gobierno suelen dividirse en *República* y *Monarquía* y funcionalmente en *Democracia*, *Aristocracia* y *Autocracia*. Cada uno de estos tipos, a su vez, es susceptible de subclasificarse, así como entrelazarse compatiblemente. *Herodoto*, *Platón*, *Aristóteles* y *Rousseau* hablan de monarquía, aristocracia y democracia, y es bien conocida la teoría de ilustre estagirita respecto de las *formas puras* que son las indicadas, y las *impuras* en que éstas degeneran -*tiranía*, *oligarquía*, y *demagogia*-.

2.3.1 MONARQUÍA

Esta forma de gobierno se funda en el carácter de la *persona* que encarna al órgano supremo de un Estado encargado del Poder Ejecutivo o administrativo y se distingue porque dicha persona, llamada “rey” o “emperador”, permanece en el puesto respectivo *vitaliciamente* y lo trasmite, por muerte o abdicación, como dice Tena Ramírez, “mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre”.²⁹

La monarquía puede ser absoluta o constitucional. En esta subclasificación ya no se toma en cuenta a la persona del jefe del Estado, sino a la manera como ejerce el poder estatal. Así en la *monarquía absoluta*, que es al mismo tiempo una autocracia, el gobierno está sujeto al solo

²⁹ Burgoa, op cit p. 467 y 468.

arbitrio del rey o emperador, sin supeditarse a ningún orden jurídico preestablecido que no pueda modificar, reemplazar o suprimir. Las tres funciones del Estado, es decir, la legislativa, ejecutiva y judicial, se centralizan en el monarca, quien las ejerce por conducto de órganos que el mismo designa o estructura normativamente. En dicho tipo de monarquía impera la existencia histórica de diferentes regímenes políticos organizados conforme a esto se trató de justificar por el pensamiento teológico-filosófico de la Edad Media mediante el supuesto de que los reyes recibían su investidura y poder de Dios.

En la monarquía constitucional, la actuación pública del rey está sometida y encauzada por un orden jurídico fundamental cuya creación no proviene de él, sino, generalmente, del Poder constituyente del pueblo representado en una asamblea que lo expide. Al monarca, cuya investidura y autoridad no se consideran de origen divino, se encomienda el ejercicio del poder ejecutivo, depositándose las funciones legislativa y judicial en órganos del Estado que no están sometidos a él por virtud de la adopción del principio de separación de poderes. Deja de ser, además, comúnmente, el titular de la soberanía, pues ésta se declara que pertenece al pueblo o nación por el orden jurídico. La monarquía constitucional implica, por ende, un régimen político de Derecho, cuyo funcionamiento es, por lo general, democrático de donde resulta que dicha forma de gobierno es, en sustancia, una *democracia* por lo que atañe a su aspecto dinámico y cuyos ejemplos en la historia contemporánea sería ocioso señalar por ser bien conocidos. Puede afirmarse por otra parte, que dadas las características de la citada subforma de gobierno, el vocablo y el concepto de “monarquía” ya no expresa correctamente la esencia jurídica del régimen respectivo, pues ya no se trata, en él, de que “reine” o gobierne un solo sujeto, sino varios órganos del Estado dentro de un sistema de competencias constitucionales.

Es sabido que durante la época colonial en nuestro país, denominado “Nueva España”, pertenecía al “dominium” del Estado monárquico español. Recordamos que las autoridades coloniales eran nombradas por el monarca y dependían de su irrestricta voluntad, ya que en su persona como gobernante absoluto, concentraba en el más alto grado jerárquico las funciones legislativa, administrativa y judicial.

2.3.2 REPÚBLICA

El concepto de “república” ha sido empleado en la doctrina y la legislación con diversas acepciones. Se le alude con frecuencia identificar específicamente con la idea de Estado en la terminología jurídico-política. Se habla, en efecto, de “República Mexicana, Argentina, Francesa, Alemana”, etc., como sinónimo de “Estado Mexicano, Argentino, Francés, Alemán, etc. En los regímenes federales es común que los términos de “República” y “Federación” se utilicen indistintamente e indiscriminadamente. Esta identificación y esa sinonimia son incorrectas en puridad jurídica, pues el concepto de “República” denota “forma de gobierno” de un Estado, sin equivaler al Estado mismo como entidad moral de Derecho Público.

Por otra parte, etimológicamente el vocablo “*República*” implica “*cosa pública*” (*res publica*) como opuestos a la palabra “cosa privada” (*res privata*). Connota por consiguiente, todo lo concerniente al interés general, social o nacional, en oposición al interés particular. Dicho de otra manera, la “cosa pública” –*res publica*– es el patrimonio económico, moral y cultural de todos los miembros de un grupo social sin distinción de clases y que tienen como bases

fundamentales el interés de la Patria, la Igualdad, el Derecho y la Justicia, elementos con los que el idealismo de la Revolución Francesa caracterizó al sistema republicano en frontal contrariedad con los regímenes monárquicos.

La doctrina moderna del Derecho Constitucional y Político nos ha logrado precisar uniformemente el concepto de “República”, aunque ha proclamado que éste entraña una forma de gobierno que se enfrenta a la “monarquía”. Para Kelsen, incluso, dicho concepto es “negativo” como equivalente a “no monarquía”, aduciendo que la distinción entre régimen republicano y régimen monárquico radica en el órgano del Estado que produce la legislación y en el elemento en quien reside el poder soberano. “Cuando el poder soberano de una comunidad, sostiene, pertenece a un individuo, dicese que el gobierno o la Constitución son monárquicos”, agregando que “Cuando el poder pertenece a varios individuos, la Constitución se llama republicana”.³⁰

“El criterio por el cual la Constitución monárquica se distingue de la republicana y la aristocrática de la democrática, está en la forma en que se regula la creación del orden jurídico. Esencialmente, la Constitución (en sentido material) regula solamente la creación de las normas jurídicas generales, determinando a los órganos legislativos así como el procedimiento de la legislación. Si la Constitución (en sentido formal) contiene además estipulaciones relativas a los órganos supremos de la administración y la jurisdicción, ello se debe a que estos órganos también crean normas jurídicas. La clasificación de los gobiernos es en realidad una clasificación de las Constituciones, usando este término en su sentido material, pues la distinción entre monarquía, aristocracia y democracia esencialmente se refiere a la organización de legislación. Un Estado es considerado como democracia o aristocracia si su legislación es de naturaleza democrática o

³⁰ Burgoa, op cit p. 491.

aristocrática, aun cuando su administración y su Poder Judicial puedan tener un carácter diferente. De manera parecida, el Estado se clasifica como monarquía cuando el monarca es jurídicamente el legislador, aun cuando su poder en este campo de la rama ejecutiva se encuentre rigurosamente restringido y en el campo del Poder Judicial prácticamente no exista”.³¹

Kelsen clasifica a la república en “aristocracia” y “democracia”, “según que el soberano poder pertenezca a una minoría o una mayoría del pueblo” y complementa su pensamiento con las ideas que nos permitimos reproducir a continuación.

Un criterio semejante adopta *Jellinek* para distinguir la república de la monarquía, en cuanto que, en la república, la voluntad del Estado se forma por un *proceso jurídico plurivolitivo* de diferentes individualidades que personifican a los órganos estatales encargados de expresarla, mientras que en la monarquía dicha voluntad se externa psicológicamente por una persona en la que, por ende, se supone radica la soberanía.³²

El Republicanismo en México.

Se ha cuestionado con bastante frecuencia en el terreno de los hechos y en el ámbito especulativo filosófico-jurídico si la forma republicana de gobierno era o no conveniente para nuestro país al consumir su independencia. La disyuntiva entre república o monarquía, preocupó a los hombres públicos de México durante cerca de medio siglo de vida independiente, a tal extremo que los propugnadores de uno y otro régimen no solo utilizaron sus armas dialécticas en

³¹ Ídem p. 492.

³² Jellinek. Teoría General del Derecho y del Estado. Trad. Eduardo García Máynez. Ed. 1950. Imprenta Universitaria.

la prensa y en la tribuna, sino que suscitaron luchas internas y movimientos de agresión y de defensa de la soberanía mexicana que ensangrentaron durante varios años el suelo patrio.

Por otra parte, en el ámbito de la facticidad sociológica, el establecimiento del régimen monárquico en México no era de ninguna manera posible. La población de la Nueva España, diseminada en un vastísimo territorio sin fronteras precisas, era notoriamente heterogénea desde el punto de vista étnico, socioeconómico y cultural. Debido a esa heterogeneidad, las grandes mayorías humanas estaban postradas en la extrema pobreza y sufrían un lacerante analfabetismo. La politización de la población de los grupos mayoritarios de la población neoespañola era un hecho totalmente desconocido. La suma ignorancia en que dichos grupos estaban colocados impedía ya no solo discurrir sobre cualquier régimen o forma política, sino aun distinguir con someridad la monarquía de la república, pues ni siquiera conocían el sistema dentro del cual, más que vivir vegetaban. El único dato político que empírica o circunstancialmente se proyectaba sobre ellos se reflejaba en el trato ocasional con la autoridad inmediata de la aldea, villa o ciudad, identificándola muchas veces con su explotador urbano y rural. Consiguientemente, solo sectores minoritarios muy reducidos de españoles y criollos y algunos mestizos tenían viabilidad y oportunidad por su relativa ilustración, para enterarse del status político que los rodeaba y, por ende, para opinar críticamente sobre él y dentro de la clandestinidad, en el sentido de mantenerlo, reformarlo o sustituirlo.

Democracia.

La definición de “la idea de democracia plantea uno de los problemas más complejos con que se enfrenta la Teoría General del Estado y la Ciencia Política”³³. Más aun, su sentido ha sido variable en el curso de la historia humana. Pues desde Aristóteles hasta nuestros días ha expresado una innegable evolución y en algunos regímenes políticos concretamente dados se la ha desviado hacia formas de gobierno impuras, como la demagogia. Para el estagirita, la democracia es el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar colectivo. Para él el Estado democrático es aquel en que todos participan como dominadores y dominados. Sin embargo, la idea aristotélica no puede resistir actualmente su repudio como “democrática”, ya que en el fondo representa una forma de gobierno de “ciudadanía aristocrática”, pues la “libertad” y la “igualdad” sobre las que dicha idea se apoya y la “justicia” que perseguía sólo correspondían en la polis griega a un número reducido y privilegiado de su población.

Claramente se observa que en la teoría jurídico-política no existe una idea uniforme de “democracia” ni tampoco se registra ninguna uniformidad absoluta en la implicación estructural que a esta forma de gobierno se acostumbra atribuir. Sin embargo, entre las diversas concepciones que la doctrina ha formulado sobre democracia se descubren denominadores comunes que indican una coincidencia de pensamiento, los cuales procuraremos señalar y

³³ Georges Burdeau, se muestra inclusive, pesimista en cuanto a la definición del concepto de democracia, al decir que... “el término democracia, inflado de contenidos contradictorios, está llamado a un punto en que pierde toda pertinencia. No serviría de nada para darle un sentido, definirla racionalmente, porque sería menester todavía calificar los regímenes que fueren excluidos de esta definición y explicar por qué pretenden ser democráticos, Por cuanto a utilizar los calificativos “real”, “formal” , “verdadera”, “popular” sería aceptar previamente una concepción subjetiva de la democracia, que seguramente no estaría desprovista de valor para quien a ella se adhiera, pero que científicamente no tendría el mérito de proponer una descripción precisa” (*Traité de Science Politique*. Tomo IV, P. 442).

explicar. La democracia, a guisa de forma de gobierno, no atiende, como la república y la monarquía, a la índole del titular máximo de la función ejecutiva o administrativa del Estado, sino a distintos elementos que concurren en la actividad gubernativa en que se traduce el poder estatal. Integra, por tanto, un sistema de gobierno que se caracteriza por *diferentes atributos combinados*. Ya hemos dicho que la idea de democracia ha sido expuesta e interpretada de diversos modos. Para definirla, generalmente se acude a la célebre fórmula que *Lincoln* que utilizó en el año de 1863 y que la describe como “*gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”. Etimológicamente, por democracia se entiende “el poder del pueblo” (*demos*, pueblo y *kratos*, autoridad), expresión que, como declara *Herrera y Lasso*, “*no dice nada y dice todo*”³⁴. Y ya en regímenes jurídico-políticos denominados “democráticos” adopta aspectos singulares de capital importancia para peculiarizarse frente a otras formas de gobierno funcional como la aristocracia y la autocracia.

El elemento central sobre el que se asienta la democracia es el pueblo en su acepción política, no sociológica, la cual equivale, al concepto de nación. Tampoco el “pueblo”, conforme a tal acepción comprende a toda la población del Estado. Dentro del sistema democrático su elemento capital el “pueblo político”, es un grupo dentro de la nación o “pueblo sociológico” y que comúnmente se designa con el nombre de “ciudadanía”.

Por otra parte, debemos advertir que la democracia, como forma de gobierno, es una estructura jurídicamente sistematizada en cuanto que se crea y organiza por el orden fundamental de derecho o Constitución.

³⁴ Herrera y Lasso, Estudios Constitucionales

Es precisamente en este orden donde se deben combinar todos los elementos que la peculiarizan a efecto de que el sistema gubernativo implantado en un Estado merezca el nombre de “democrático”, enfatizando que su origen, su contenido y su finalidad es el pueblo, diferenciadamente en sus dos acepciones.

CAPÍTULO 3. DIVISIÓN DE PODERES

3.1 TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES O SEPARACIÓN DE PODERES

Dicha teoría, nosotros consideramos, se presenta en conexión con el proceso de constitucionalización de los Estados y con la forma representativa de gobierno, constituyendo uno de los elementos substanciales del concepto formal de constitución. Es una categoría histórica, un instrumento de lucha política contra el absolutismo y de consolidación de un tipo histórico de forma política, el Estado liberal, que emerge como conquista de la libertad.

Se nos presenta como un sistema de restricciones a la libertad del Poder, y, consecuentemente, como una garantía de la libertad individual. Reparte el poder de autoridad y regula su actividad en función de la libertad, Atribuye a los distintos órganos una fuerza determinada, necesaria para la efectividad de las funciones que les asigna, y traza una relación de equilibrio fijando órbitas de actividad, límites de autonomía, a fin de que actúen externamente separadas pero internamente vinculadas, por una íntima interrelación funcional. Se reduce, en fin, a un procedimiento de ordenación del poder de autoridad, buscando un equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de frenos y contrapesos, a fin de que sean iguales, independientes y separados, sin que por ello deje de existir una necesaria coordinación funcional.

La raíz política de la teoría, en conexión con el régimen liberal, fue expuesta por Montesquieu en *El Espíritu de las leyes* (lib. XI, cap. VI). “Cuando el Poder Legislativo y el Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. No hay tampoco libertad si el Poder Judicial no está separado del Legislativo y el Ejecutivo, si está unido a la potestad legislativa, el poder de decidir de la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, porque el juez será al mismo tiempo el legislador; si está unido al Poder Ejecutivo, el juez tendrá en su mano la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los próceres o de los nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares.”³⁵ Como vemos se trata de una teoría sobre la actividad del poder en el Estado, que atribuye a los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales el nombre de poderes y formula una división funcional del poder político con miras a garantizar la libertad individual. El punto de partida para el examen de la teoría de la separación de los poderes está dado, pues, por la equivalencia de significación que atribuye a “poderes” y “órganos” y la determinación de lo que debe entenderse por “funciones”.

En efecto, la actividad del poder en el Estado se realiza mediante órganos a quienes se confía el cumplimiento de una función objetiva. El Poder en el Estado se distribuye entre el pueblo, depositario de la soberanía, titular del poder constituyente; y el gobierno, depositario del poder de autoridad o constituido. El gobierno está formado por un conjunto de órganos investidos de poder de autoridad y cuya competencia y actividad funcional se encuentra jurídicamente condicionada. El poder de autoridad, como fuerza o energía organizadora de la vida social, se

³⁵ Obra citada Fayt, Carlos S.: Montesquieu, *El espíritu de las Leyes*. Ver en Fayt, Carlos: Pág.54 y ss.

deposita en el gobierno, cuyos órganos se encuentran investidos de autoridad para el cumplimiento de la actividad funcional del Estado. Función es, pues, la actividad que deben cumplir los órganos que forman una parte del poder en el Estado; la forma de actuación efectiva del poder en el Estado. De esta manera, los órganos son las personas o instituciones que hacen efectiva la actuación del poder en el Estado. El poder actúa a través de funciones que se cumplen mediante los órganos.

Fiel a su origen histórico, la división de poderes moderna se elaboró racionalmente con miras a debilitar el poder repartiéndolo entre distintos titulares, pero en realidad no dividía los “derechos de mando”, es decir, los poderes, sino las funciones, las competencias. Elevada a la categoría de dogma por la filosofía política del siglo XVIII, incorporada al constitucionalismo como base del concepto formal de constitución. La teoría de la división de poderes se mantiene más por su contenido de racionalidad axiológica, es decir, por su relación con los valores de libertad y seguridad jurídica, que por su racionalidad técnica, que la reduce a una separación y coordinación de funciones.

En los Estados libres, sigue diciendo Montesquieu, donde todo hombre, en quien se reconoce un alma libre, debe gobernarse a sí propio, sería preciso que el poder legislativo correspondiese al pueblo en cuerpo; pero como esto no es posible en los Estados de gran extensión y ofrece numerosos inconvenientes en los pequeños, se necesita que el pueblo haga por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo.

La separación de los Poderes hace que surjan autoridades diferentes, y que, en cierta medida, se controlen y equilibren. En cuanto al poder militar, que resulta de su fuerza, se encuentra subordinada al poder político.

El proceso de centralización puso en manos de un núcleo de poder los instrumentos políticos, civiles y militares. En cuanto a los orígenes del poder, Hauriou sostiene que fue minoritario, en manos de una pequeña minoría de gobernantes. Al institucionalizarse el poder, se convierte en un poder de Derecho, es decir, lo opuesto a un poder de fuerza, definiéndolo como “aquel cuyos elementos internos están de tal manera dispuesto que, subordinándose el poder de dominación a la autoridad y a la competencia, resulta el poder dueño de sí mismo y puede consagrarse a su función”³⁶ De esta manera, hay en el poder dos elementos: el de autoridad y competencia, que permite que una minoría (élite) política asuma la empresa del gobierno de un grupo, haciéndose obedecer por los demás hombres en nombre del orden; y el de dominación, que reduce la obediencia al empleo de una fuerza de coacción material. El poder político es una mezcla de autoridad y dominación. Esta distinción ha engendrado una separación entre el poder ejercido por los funcionarios y el poder del personal político. La institución gubernamental y su personal de funcionarios tienen autoridad y competencia (poder minoritario según Hauriou), y los hombres políticos, salidos del sufragio, poder de dominación, es decir, mayoritario.

Moya Palencia, hace referencia a González Llaca. “Y claro nuestro amigo González Llaca, al hablar del Legislativo débil”, cayó inmediatamente en el “Ejecutivo fuerte”.³⁷ Aquí también quiero repetir lo que dije al principio: que su ponencia no sé si es deliberadamente contradictoria; pienso que no, sino que respirando una sinceridad profesional de un estupendo investigador como es él, resulta al mismo tiempo una demoledora crítica al sistema, uno de los mejores cantos, uno de los mejores elogios que nunca he leído al propio sistema político mexicano. Después de repetir algunos lugares comunes y algunas acertadas y novedosas caracterizaciones respecto del

³⁶ Maurice Hauriou. Tratado de derecho político, España, 1942. p 145

³⁷ Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. UNAM. p.88 y s.s.

Ejecutivo Federal fuerte, concluye González Llaca, dando la justificación jurídico-política de la existencia de un ejecutivo fuerte en México, dice: “La personalización del poder y el consiguiente cumplimiento de las exigencias de la estructura actual del capitalismo no sólo es fomentada por la iniciativa privada, sino -esto es muy importante-, también por el pueblo: (o sea, el Ejecutivo fuerte y su personalización, están fomentadas por el pueblo, tienen una base popular), “pues existe un temor fundado: las posibilidades de cambio y de progreso por los cauces legales están representadas por el Ejecutivo; restarle fuerza a éste cuando no aparece a la vista fuerza alguna que lo supla con creces, acumularía beneficios no para la comunidad sino, para los sí en ocasiones, efectivos, tenaces y coherentes rivales; los grandes empresarios nacionales y transnacionales”. Y podríamos alargar la lista: las presiones de los imperialismos, las posibilidades de un regresismo militar, las fuerzas ávidas de poder enquistadas en todos los estratos sociales, etc. -Esto a nuestro parecer es muy acertado- muestra que el Ejecutivo es necesario que sea fuerte en México como en todos los países en desarrollo.

Continúa diciendo Moya Palencia, que González Llaca reconoce que el problema de un Ejecutivo fuerte no lo es ya sólo de los países en desarrollo. Es un proceso que se da en todos los países en desarrollo y en todos los desarrollados y él menciona sobre todo a los del grupo capitalista o democrático liberal pero yo pienso que con mayor razón, se da éste en todos los países de economía planificada.

La gran conclusión a la que llega González Llaca, es a la que yo quería llegar junto a él, por eso en este sentido estoy apoyando por emoción, no sólo por reflexión, esa parte de su ponencia.

¿México podría tener un Ejecutivo débil? ¿Fue diseñada la Constitución y murieron un millón de hombres para que tuviera México un Ejecutivo débil? No. Murieron para que no hubiera un dictador y para evitar la anarquía. Murieron para que las condiciones sociales en el campo y en la ciudad cambiaran. Murieron para que la sociedad se transformara. Murieron para que la Constitución que surgió de ese movimiento social se reconocieran, por primera vez en la historia del mundo, los derechos de las masas populares campesinas y obreras. Murieron para establecer un intervencionismo de Estado a través del Ejecutivo en el cuerpo de la Constitución rompiendo los antiguos moldes liberales. Murieron para que el Ejecutivo no sucumbiera ante las presiones imperialistas externas, como estuvo a punto de sucumbir en la Guerra de Intervención. Murieron para que el Ejecutivo no fuera débil frente a las intervenciones más cercanas que hubo en 1914 y que siempre han estado acechando sobre el desarrollo histórico en nuestro país. Y por eso el Constituyente de 1917 siguió el proyecto de Benito Juárez, marcando desde la famosa convocatoria del Senado y el robustecimiento de los poderes del Ejecutivo; que era conveniente fortalecer al Ejecutivo, no en detrimento del Legislativo, como se quiere ver en un primer plano simplista, sino para fortalecer la representación popular que el propio Ejecutivo contiene, a fin de que ejerza un liderazgo nacional y nacionalista que precava a este país de los males de la anarquía, del fascismo, de la intervención y de la disolución.

Este proyecto juarista que realizan los Constituyentes y Venustiano Carranza en 1917 -a pesar de haber padecido por 35 años el poder concentrado, ese sí personalizado y anticonstitucional por esencia, de Porfirio Díaz-, es obedeciendo al plan de Juárez y es conciente de las necesidades que el país tenía en ese momento histórico.

¿A quién beneficia que haya un Ejecutivo débil en México? ¿A las masas populares? ¿A los grupos de presión? ¿A los intervencionistas internos y externos? ¿A quienes quieren ver

diluidas todas las conquistas populares, que aún no nos satisfacen porque no somos conformistas con el avance que hemos logrados? ¿A quiénes beneficia que haya un Ejecutivo débil? ¿A los tecnócratas? ¿A todas las fuerzas disgregantes de la continuidad política de México? ¿Hubiera podido Lázaro Cárdenas expropiar los bienes de las compañías petroleras si hubiera sido un Ejecutivo débil?

Y ¿Qué ha pasado con el Ejecutivo fuerte de México desde que éste se diseñó en la Constitución de 1917? ¿Quién tomó el poder? Los militares revolucionarios. ¿Qué pasó con los militares revolucionarios? Entregaron el poder a los civiles por vías democráticas. ¿Qué sucedió en este país el primero de septiembre de 1928, en el Congreso de la Unión? Fue cuando Plutarco Elías Calles expresó esas palabras que también son precursoras de nuestro sistema de representación mixto que ahora tenemos: “Es hora de que el país transite de una nación de caudillos a un pueblo de instituciones y de leyes”.

En México acontece uno de los fenómenos, que se ven así muy superficialmente: las fuerzas militares surgidas de una Revolución victoriosa, con un poder legal, carismático, de aceptación prácticamente total, crean primero un Partido Revolucionario para amalgamar las fuerzas sociales y después, por acción de este Partido que es también una pieza fundamental de este sistema, entregan el poder a los civiles, que lo tuvieron en México sin interrupción hasta Diciembre del año 2000.

¿Por qué no se habla, cuando se analiza el sistema de representación, de esas dos palabras inconmensurables del sistema político mexicano: “no reelección”? ¿Por qué no se dice que el principal freno a la acción arbitraria de un Ejecutivo fuerte en un Estado democrático lo es la no reelección absoluta? ¿Por qué no se compara con otros estados presidencialistas y se ve que

México ha llegado por vía de sus propias necesidades internas a la gran solución del límite al Ejecutivo fuerte, que es la no reelección?

“Monarca sexenal”, dicen algunos. Si ustedes recuerdan el sistema presidencialista norteamericano estuvo basado, entre otras tesis, en las ideas de que el Poder Ejecutivo entrañaría la monarquía, el Senado a la aristocracia o a los grupos representativos de los poderes selectos de entonces, la Cámara popular al pueblo, o sea la democracia, y con ello se integraría un nuevo sistema Monarca pero representativo, monarca que no tiene poder absoluto sino constitucional, monarca no dinástico, monarca sin poder absoluto, monarca elegido por el pueblo no es monarca. Y la otra palabra, sexenal, indica que el poder que el pueblo otorga sólo dura para el beneficio del propio pueblo, por bien que lo haga el Presidente de la República, seis años; un término preciso para realizar la parte que al Presidente, y a los demás órganos del poder público le tocan en el desarrollo del arduo, del complicado, del difícil proyecto nacional de vida.³⁸

En el molde del sistema presidencialista, el papel del Ejecutivo es uno muy distinto al del régimen parlamentario. No es un atentado a la división de poderes decir que la característica esencial del sistema parlamentarista, es la supremacía real del poder parlamentario, del Poder Legislativo, sobre el Poder Ejecutivo, y que la característica del sistema presidencial es la supremacía real del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo.

³⁸ Hablar de un jefe de Estado o de Gobierno de tipo republicano o democrático calificándolo como “monarca o emperador sexenal o temporal” no es, como podría suponerse en México, un hallazgo de algunos comentaristas nativos que han usado ese tipo de expresiones. Tampoco en la ciencia política contemporánea siquiera se toman éstas como formas peyorativas o críticas. En 1965 el Politólogo inglés F.W.G. Benemey, escribió un libro que ya se ha hecho clásico -The Elected Monarca, Harrap & Co. Londres, 272 págs.- en el cual sostiene sólidamente que el verdadero monarca de Inglaterra no es el rey o la reina en turno, sino nada menos que el Primer Ministro, quien gobierna como producto de la elección parlamentaria, y que han venido acumulando jurídica y tácticamente una serie de poderes que lo convierten en el *titular real* de la monarquía.

3.2 PODER LEGISLATIVO

Si el poder público equivale a actividad del imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por ende, en la elaboración de leyes. El concepto de “ley”, cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad.

Por su parte Kelsen sostiene que “La función legislativa del Estado establece reglas generales, abstractas; en la jurisdicción y en la administración, despliega una actividad individualizada, resuelve directamente tareas concretas; tales son las respectivas nociones generales. De este modo, el concepto de legislación se identifica con los de “producción”, “creación”, o “posición de Derecho”.³⁹

Atendiendo a los elementos materiales de la ley, ésta no sólo es aquella que expide el órgano investido preponderantemente con la facultad legislativa, como el Congreso de la Unión, sino que su misma naturaleza la tienen los actos emanados de otras autoridades del Estado, siempre que ostenten los atributos de abstracción, generalidad e impersonalidad. Esto acontece con los llamados *reglamentos heterónomos o autónomos* que elaboran el Presidente de la República⁴⁰ o los gobernantes de las Entidades Federativas, pues aunque desde el punto de vista

³⁹ Kelsen, Op. Cit. Pág. 301.

⁴⁰ Según el Artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal Mexicana.

formal sean actos administrativos por provenir de órganos de esta índole, en cuanto a su materialidad intrínseca contienen normas jurídicas que presentan los aludidos caracteres.

De estas consideraciones se concluye que no todo acto del órgano Legislativo es una ley, a pesar de que tenga esta denominación. Así, las leyes privativas cuya aplicación prohíbe el artículo 13 constitucional, en sustancia no son sino actos administrativos de dicho órgano, es decir, meros *decretos*, pues rigen únicamente al caso o casos concretos y particulares que prevén, sin que su imperio normativo se extienda fuera de ellos. Por ende, aunque una ley privativa se proclame a sí misma “Ley”, solo tiene esta naturaleza formalmente considerada, sin serlo material, intrínseca o jurídicamente.

Facultades Legislativas del Congreso de la Unión.

Estas facultades consisten en las atribuciones que a favor de este organismos establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en un sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales. En otras palabras un acto jurídico de imperio presenta la naturaleza de ley desde el punto de vista constitucional cuando, además de reunir los atributos materiales ya expresados (aspecto intrínseco), proviene el dicho cuerpo (aspecto extrínseco). Debe tomarse muy en cuenta que cuando la Constitución emplea el término “ley” conjunta estos dos aspectos, pues aunque en determinados casos, conceda facultades a órganos de autoridad distintos del Congreso de la Unión y, en general, de los órganos legislativos para crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, como los reglamentos heterónomos o autónomos que expide el Presidente de la

República, estas normas no son propiamente leyes, aunque la naturaleza material de unas y otras sean la misma.

El Congreso de la Unión como Legislatura Federal.

Operando como órgano de la Federación, el Congreso de la Unión tiene una competencia cerrada o limitativa, ya que, de acuerdo con el principio que se ha invocado, solo puede expedir leyes en las materias que expresamente consigna la Constitución. Esta competencia se contiene primordialmente, no exclusivamente, en el artículo 73, la cual, se refiere al ámbito y a esferas de formación no tributarias.

El Congreso de la Unión como Legislatura Local.

Operando como Legislatura Local del Distrito Federal, el Congreso de la Unión tiene cierta competencia en algunos asuntos, esta competencia es abierta y enunciativa, pues aunque la correspondiente función legislativa debe someterse a las bases que esta disposición constitucional consigna de acuerdo con el contenido del artículo 124 constitucional.

Competencia Tributaria.

Esta competencia se establece en las fracciones VII y XXIX del Artículo 73 constitucional que respectivamente disponen:

“El Congreso tiene facultad: VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto” y XXIX. Para establecer contribuciones: 1. Sobre comercio exterior; 2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; 3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; 5. Especiales sobre: a)energía eléctrica; b)producción y consumo de tabacos labrados; c)Gasolina y otros productos derivados de petróleo; d)Cerillos y fósforos; e)Aguamiel y productos de su fermentación; f) Explotación forestal; y g) Producción y consumo de cerveza.⁴¹

La órbita competencial legislativa del Congreso de la Unión no se agota con las materias de formación general que señala el artículo 73 constitucional, pues la Ley Fundamental en disposiciones varias le otorga otras facultades para expedir leyes.

Así, al declarar en su artículo 27 que *“la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”*.

Dentro de la situación de emergencia que prevé el artículo 29 constitucional descubrimos otra facultad legislativa del Congreso de la Unión, ya que solo con su aprobación el Presidente de la República puede decretar la suspensión de garantías.

Y otras tantas y cuantas más, pero lo que a nuestro interés concierne a continuación abordaremos las facultades del Presidente de la República.

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73. Editorial Porrúa. México.

3.3 PODER EJECUTIVO

Hemos dicho reiteradamente que el concepto de “poder” implica la idea de actividad, fuerza, energía o dinámica. Desde este punto de vista, cuando tal actividad, fuerza, energía o dinámica se despliegan por el Estado a través de sus múltiples órganos, se está en presencia del “poder público” que es un poder supremo de imperio, de mando o de gobierno que subordina, somete o encauza a todos los entes individuales y colectivos que dentro del territorio estatal existen y actúan.

También hemos sostenido que el poder público del Estado es uno e indivisible y que, por tanto, no existen “TRES” poderes como indebidamente se supone y se asevera, sino tres funciones en que se desenvuelve dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del Estado. Una de esas tres funciones es la ejecutiva, que suele impropriadamente designarse como “Poder Ejecutivo”, equivalencia terminológica que, por lo demás, ha adquirido carta de naturaleza en el lenguaje jurídico y político, empleándose en la legislación, la doctrina, la jurisprudencia y la postulación profesional.

El Poder Ejecutivo, en su acepción funcional, suele adjetivarse también con la denominación de “poder administrativo”, es decir, de función administrativa del Estado. Como toda función, la administrativa o ejecutiva se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de “acto administrativo”. Este acto, según sus atributos esenciales, presenta sustanciales diferencias respecto de los actos legislativos o leyes, por una parte, y de los actos jurisdiccionales por la otra.

Estas diferencias lógicamente repercuten en la distinción entre el Poder Ejecutivo como función pública y los poderes legislativo y jurisdiccional bajo la misma conceptualización. Así, al tratar el tema concerniente al Poder Legislativo, dijimos que éste, como función pública del Estado, se traduce en actos de autoridad *lato sensu* llamados “*leyes*” que son normas jurídicas que tienen como elementos intrínsecos a la abstracción, la impersonalidad y la generalidad.⁴²

Atendiendo la diferencia entre acto legislativo y el acto administrativo, las funciones correspondientes son fácilmente distinguibles, en cuya virtud el poder administrativo, o sea, la función administrativa del Estado, se desenvuelve en variadísimos actos administrativos, cuyos atributos vimos antes.

Debemos enfatizar, por otra parte, que el Poder Ejecutivo Administrativo, considerado como función pública de imperio, traduce una *actuación permanente y constante* de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas. En otras palabras, el mencionado poder no se contrae a ciertos actos ejecutivos o administrativos aisladamente considerados, toda vez que por “actuación” se entiende una serie normal, continua o continuada de actos sucesivos que pueden o no tener nexos de causalidad. Atendiendo a esta modalidad, aunque los órganos legislativos y los órganos judiciales del Estado tengan competencia excepcional para realizar ciertos actos de índole administrativa, no por ello se debe inferir que ejercen el poder o la función administrativa o ejecutiva. A la inversa, si los órganos administrativos o ejecutivos pueden constitucional o legalmente emitir actos de carácter legislativo o jurisdiccional en ciertos y determinados supuestos previstos por el Derecho, de esta potestad no debe concluirse que tales órganos

⁴² Burgoa, op cit. pp. 727 y 728

desempeñan la función legislativa o la jurisdiccional, consideradas como actuación permanente y primordial.

Apreciación General Sobre el Presidencialismo.

Se ha afirmado constantemente, y no sin razón, que el gobierno de México es presidencialista, en el sentido de que el Ejecutivo Federal o, mejor dicho, el individuo que periódicamente lo personifica cada seis años, ejerce una notable hegemonía sobre los otros dos Poderes Federales. Se ha sostenido, inclusive, que nuestro país soporta durante dicho lapso una dictadura presidencial, análoga a la que se ejercía por los reyes y emperadores en los regímenes monárquicos absolutos.

Tales aseveraciones, y otras muchas que se pudieren recordar en torno a la misma cuestión, son *parcialmente verdaderas* y, por ende, *parcialmente falsas*. En el ámbito de la realidad política mexicana es cierto que el Presidente de la República ocupa una situación que linda con la autocracia. Sin embargo, conforme a nuestro sistema constitucional, esta consideración carece totalmente de certeza. El Presidente-dictador es producto de inveterados vicios de la política nacional o, mejor dicho, de los políticos mexicanos. Antes dijimos que de acuerdo con sus facultades constitucionales, el Congreso de la Unión y las dos Cámaras que lo integran ejercen un indiscutible control sobre las actividades presidenciales, principalmente de las que se desempeñan en el terreno económico a través de todos los funcionarios que componen la administración pública del Estado y que intervienen en los múltiples organismos paraestatales que existen en nuestro país, y en el ámbito jurisdiccional, los tribunales federales, mediante el conocimiento que les incumbe en materia de amparo, controlan los actos del Presidente y de

todas las autoridades administrativas del Estado desde el punto de vista constitucional, anulándolos en los casos en que transgredan los mandamientos de la Ley Fundamental de México.

Nadie puede negar, con vista a lo que se acaba de expresar, que en la órbita jurídica del Presidente está sometido al control legislativo y control judicial, el cual sí se ejerce en la realidad. Si el control legislativo no se desempeña en el mundo de la facticidad política en nuestro país, no es por deficiencias en nuestra Constitución, sino porque, generalmente, los diputados y senadores no cumplen con el deber que este ordenamiento supremo les impone. Esta situación de hecho obedece a diferentes factores inherentes a la estructura política y humana, no de derecho, de México, los cuales a su vez reconocen como causa primordial la falta de vida democrática plena de nuestro país, que afortunadamente se ha venido superando en los últimos tiempos.

Durante la Guerra de los Tres años, los conservadores combatían para destruir la Constitución y los liberales para abrirla brechas. Cada Ley de Juárez era una reforma o adición que desgarraba un artículo de la ley que tenía por bandera y que reformaba a cañonazos. Las Leyes de Reforma fueron superiores a la Constitución, puesto que la modificaban sin los requisitos necesarios, hasta que en 1873 entraron en ella para no seguir ofendiéndola. Después de su época de legislador supremo, depuesta ya la autoridad que lo mantuvo sobre la Constitución, Juárez pidió al pueblo, con discreta cortesía, que le permitiera hacer en la organización del Gobierno profundas modificaciones, opuestas diametralmente a las teorías y a las convicciones del Congreso Constituyente. Y sin embargo de esas demostraciones contra la Ley suprema, el sentimiento de adoración por ella seguía firme en el pueblo, incapaz de darse cuenta de las opiniones ni de los actos de sus hombres de primera línea.

Todos los Presidentes han sido acusados de dictadura y de apearse al poder perpetuamente; pues bien, la dictadura ha sido una consecuencia de organización constitucional, y la perpetuidad de los Presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura. En la organización, el Poder Ejecutivo está desarmado ante el Legislativo, como lo dijo Comonfort y lo repitieron Juárez y Lerdo de Tejada; la acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo. La acción mal aconsejada de la Suprema Corte, podría atar al Ejecutivo, detener sus más necesarios procedimientos, subordinar a propósitos políticos la independencia de los Estados, y aun embarazar las facultades del Congreso. Los gobiernos locales pueden y han podido resolver de la suerte de la nación a poco que el gobierno central se complique en dificultades, y tienen el poder, cuando menos, de crearlas muy serias.

Si los Presidentes, ante estas amenazas, han procurado someter todas las funciones públicas a su voluntad en defensa de su interés propio, lo cierto es que, al guardar el suyo, salvaron el de la nación, y no hay derecho para asegurar que no lo tuvieron en cuenta. La dictadura se habría impuesto en el espíritu más moderado como una necesidad, o habría aparecido al fin como resultante de las fuerzas desencadenadas, después de todos los estragos propios del desorden y la anarquía.

Hecha la dictadura, que es el poder único y omnipotente, su primera condición intrínseca es la perpetuidad. La omnipotencia a término fijo es un absurdo, y ya que la dictadura no puede contar con la eternidad, que la haría divina, se ampara en lo indefinido, que no deja como fin posible sino la incertidumbre de la muerte o la incertidumbre de la abdicación, que es también un acto de autoridad suprema.

La voluntad de querer ejercer el poder sin límites indefinidamente, que han demostrado los presidentes mexicanos, no puede elogiarse como una virtud, pero es irremediablemente humana, y es insensato pretender que las instituciones se corrijan con el ejercicio de las virtudes excepcionales y tenerlas como sabias cuando exigen en los funcionarios cualidades de superhombre.

Si, según la concepción de Emerson, la humanidad puede representarse por unos cuantos de sus grandes hombres que la sintetizan, con más razón las épocas de los pueblos pueden representarse por los pocos hombres que las han presidido. La historia del México independiente, en lo que tiene de trascendental, cabe en las biografías de tres Presidentes: Santa Anna, Juárez y Díaz. El primero parece deparado para seguir en todos sus vaivenes, merced a su flexibilidad desconcertante, los movimientos contrarios de un periodo sin orientación; época de anarquía de partidos, de infidencia en los principios, de gobiernos que revolucionan, de ejércitos que se rebelan, de vergüenzas que no sonrojan y de humillaciones que no ruborizan. Juárez, el dictador de bronce, reúne escogidas las cualidades de caudillo de la Reforma; tiene la serenidad para el acierto, la tenacidad para la perseverancia, la intolerancia para el triunfo sin concesiones; hace la reforma social, consagra una Constitución definitiva, fija la forma de gobierno y encauza la administración. El general Díaz, soldado con temperamento de organizador, hace dos revoluciones para establecer la paz, impone el orden que garantiza el trabajo a que aspiraban los pueblos cansados de revueltas, favorece el desarrollo de la riqueza pública, comunica los extremos del país, pone en movimiento las fuerzas productivas y realiza la obra, ya necesaria y suprema, de la unidad nacional.

La vista sola de estas tres etapas de un pueblo que no tenía en 1821 ninguna vida política y que estaba condenado a comenzar su historia tan tarde, demuestra que se ha avanzado mucho en

la transformación de las sociedades. Los escritores extraños, que atribuyen nuestro atraso en la práctica de las instituciones y en la educación política a ineptitud e inferioridad de raza, tanto como a inmoralidad y perversión de sentimientos, se olvidan de que hablan desde la cima de sus treinta siglos de historia. Nosotros parece que nos damos prisa a compendiar la nuestra, y nos sentimos necesitados a resumir en lustros los siglos de historia humana.

La impaciencia de los pueblos cultos no sufre la torpeza de nuestros primeros pasos, ni halla disculpa a los errores de una nación nueva que se erige sobre la trabajosa transformación de una raza. Nosotros, sometidos por sugestión a tal injusticia, en lugar de acudir a los razonamientos que la demuestren, nos contentamos con buscar excusas que la aplaquen. Sin embargo, la única nación autónoma y nueva que pudiera mostrarse como ejemplo de organización tranquila y pronta, los Estados Unidos de Norte América, se hizo, no por la transformación de un pueblo, sino por el trasplante de Europa a América de una raza que venía al continente occidental a continuar su vieja historia.

La nuestra, en la época constitucional, tiene de notable que nuestros grandes presidentes han ejercido la dictadura favoreciendo las evoluciones que cada etapa requería. No ha sido que un despotismo brutal haya hecho estragos en los pueblos; es que la desproporción entre las instituciones prometidas y las posibilidades de realización, ha irritado la impaciencia de los hombres que han puesto sus pasiones y sus fuerzas al servicio de los que prometen de nuevo la vida popular libre y activa. En vez del quietismo de las tiranías, hemos tenido con las dictaduras democráticas un movimiento de avance y una evolución continuos.

Pero bajo tal régimen, lo que no puede progresar y ha tenido que permanecer estacionario, es la práctica de las instituciones, sin la que sería siempre una quimera la paz permanente, el

orden asegurado, que son el objeto de la organización nacional, para conjurar peligros exteriores y realizar los fines de la vida en el seno de las sociedades. Quizá examinando a fondo los hechos y las circunstancias, nos convenciéramos de que ello no era posible antes de concluyera la obra de la unidad nacional, que es apenas de ayer, dado el alejamiento en que los pueblos de la República vivieron; pero cuando esa obra está realizada en las condiciones principales que la revelan y la hacen sentir, nada más necesario ni más eficaz, para llevarla hasta el fondo del sentimiento general, que el cumplimiento de las instituciones comunes que juntan las aspiraciones y suman los esfuerzos a favor de los propósitos y de ideales también comunes. Si la dictadura fue necesaria en la historia, en lo porvenir no será sino un peligro; si fue inevitable para sostener el Gobierno, que no puede vivir con la organización constitucional, es urgente despojarla de sus fueros de necesidad, poniendo a la Constitución en condiciones de garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, dentro de un círculo amplio, pero infranqueable.

El Presidente de la República.

Siguiendo el sistema de la Constitución Federal Norteamericana, nuestras leyes fundamentales de 1857 y 1917 establecen el depósito del Poder Ejecutivo de la Federación en “un solo individuo” denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” o “Presidente de la República” (Artículo 75 y 80, respectivamente). Hemos afirmado con reiteración que el “Poder Ejecutivo” es una función pública administrativa, o sea, una dinámica, energía o actividad en que parcialmente se manifiesta el poder de imperio del Estado. Asimismo, hemos sostenido hasta el cansancio que los “poderes” estatales no deben identificarse con el órgano u órganos que los desempeñan. Ahora bien, la distinción entre “órgano” y “poder” la consignan con toda nitidez los mencionados preceptos de nuestras dos invocadas constituciones, ya que, según sus

disposiciones, el “Poder Ejecutivo Federal”, como función administrativa del Estado Mexicano, lo “depositan”, es decir, lo encomiendan o confían a una sola persona. Por consiguiente, el Poder Ejecutivo Federal no es el Presidente de la República ni éste es su “jefe” como indebidamente suele llamársele, sino su *único depositario* y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados “Secretarios de Despacho” que tienen asignada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la administración pública. La unipersonalidad del Ejecutivo (que *Duverger* denomina “*ejecutivo democrático*”) radica, pues, en que esta función pública solo se encomienda a un individuo, pues es el Presidente, y no a varios, como serían tales secretarios, ya que, en puridad constitucional, éstos no son “depositarios” de la misma. La consideración contraria, o sea, la idea de que los secretarios tuviesen ese 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. En corroboración a este aserto debemos recordar que el indicado elemento es uno de los atributos que distinguen claramente el sistema presidencial del parlamentario, en el cual la función administrativa se ejerce por un cuerpo colegiado denominado “gabinete” que depende directamente de la Asamblea de Representantes populares llamada Parlamento o Congreso.

Por virtud de la unipersonalidad en la titularidad del órgano ejecutivo supremo estatal, en el Presidente se concretan las más importantes y elevadas facultades administrativas, las cuales, unidas a las que tiene dentro del proceso de formación legislativa y como legislador excepcional, lo convierten en un funcionario de gran significación dentro del Estado, no dependiente de la Asamblea Legislativa sino vinculado a ella en relaciones de interdependencia y cuyo ámbito goza de una autonomía que lo releva del carácter de mero ejecutor de las decisiones congresionales, como son las leyes y decretos.

Requisitos para ser Presidente.

Al respecto, el artículo 82 constitucional establece los siguientes:

- I. “Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83” de la Constitución General.

La No Reelección.

El periodo gubernativo presidencial tiene una duración invariable de seis años contados a partir de cada primero de diciembre Artículo 83 constitucional,⁴³ sin que por ningún motivo pueda extenderse. Esta imposibilidad significa que el Presidente, cualquiera que sea su carácter -constitucional, interino o provisional-, no debe permanecer en el cargo, en ningún momento, una vez fenecido dicho periodo, ni tampoco reelecto para uno nuevo por modo absoluto. Esta última prohibición se involucra en el principio de “no reelección” que proclama nuestro orden constitucional vigente.

3.4 EL PODER JUDICIAL

El Poder Judicial es uno de los tres Poderes del Estado, como antes se dijimos son Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

⁴³ El periodo gubernativo presidencia, como se sabe, no ha tenido siempre la misma duración. Así, dicho periodo era de cuatro años en la Constitución Federal de 1824; de seis Años en la Constitución centralista de 1836, llamada oficialmente “las Siete Leyes Constitucionales” y en el Proyecto de reforma a la misma de junio de 1840 (Arts. 1 de la Ley cuarta y, 74 respectivamente); de cinco años en los Proyectos mayoritario y transaccional o “híbrido” de 1842 (Arts. 92 y 77, respectivamente); de cuatro años en el Proyecto minoritario de 1842 (Art. 57); de cinco años en las Bases Orgánicas de 1843 (Art. 83). La Constitución de 1857 fijó el periodo presidencial en cuatro años según lo dispuso su artículo 78 antes de la reforma de 6 de Mayo de 1904, que lo amplió a seis años. *La Ley Fundamental e 1917*, en su artículo 83 original lo señaló con una duración de cuatro años y por reforma de 30 de diciembre de 1927, publicada en el Diario oficial de 24 de enero de 1928, dicho lapso se extendió a seis años, que es el vigente.

El Presidente de la República realiza actos jurisdiccionales; es decir, resuelve controversias entre partes, Tradicionalmente se ha considerado que los aspectos que comprende su labor jurisdiccional se refieren a:

- a) El Tribunal Fiscal de la Federación;
- b) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
- c) Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje;
- d) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y
- e) Las cuestiones agrarias.

Veamos algunos aspectos:

a) El Tribunal Fiscal de la Federación se creó en 1936, y la Ley de Justicia Fiscal de ese mismo año, en su artículo primero, disponía: “Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga. El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa”.

El artículo 146 del Código Fiscal de la Federación de 31 de Diciembre de 1938, reiteró la idea de que ese tribunal “dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión...”

“El Tribunal Fiscal de la Federación es desde 1938 un tribunal de plena jurisdicción, su competencia no se concreta a la materia fiscal. Este tribunal fue un clásico tribunal de justicia delegada, porque dictaba sus resoluciones a nombre del Presidente de la República; o sea que

formalmente estaba enclavado en la esfera del Poder Ejecutivo, pero con plena autonomía para emitir sus fallos, ya que no dependía de ninguna autoridad administrativa”.⁴⁴

En las leyes orgánicas del Tribunal, de 1967 y de 1978, se reconoce la absoluta autonomía de éste respecto a las autoridades administrativas y a los tribunales ordinarios;⁴⁵ así en la vigente Legislación Fiscal ya no se expresa que las sentencias del Tribunal se dictan en nombre del Presidente de la República. Por tanto, consideramos que no existe en la actualidad fundamento legal ni teórico para afirmar que el Tribunal Fiscal de la Federación formalmente es parte del Ejecutivo. En primer lugar, habría que aclarar cuál es el alcance de la palabra formalmente y, además, si se rompió el vínculo entre el Ejecutivo y el tribunal hay que examinar qué relaciones guarda éste con aquél y se verá que esencialmente son las mismas que las que mantiene cualquier tribunal judicial.

Para Briceño Sierra, el Tribunal Fiscal no pertenece al Poder Judicial como órgano autónomo cuyas atribuciones son fijadas en su ley orgánica; en consecuencia, a pesar del artículo 49 de la Carta Magna de 1917, el Supremo Poder de la Federación no se divide en tres órganos - el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial- sino que a éstos habría que agregarles por lo menos otros tres, a saber: el poder revisor de la Constitución, el ministerio público y el tribunal fiscal. Briceño Sierra, para reforzar su punto de vista, señala que no es obstáculo que el Presidente de la República nombre a los Magistrados y conceda ciertas licencias, porque lo mismo acontece con los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y territorios federales.⁴⁶

⁴⁴ Carpizo, Op cit, pág. 170.

⁴⁵ Véase Héctor Fix-Zamudio, Función del poder judicial..., op cit. p 22.

⁴⁶ Briseño Sierra, Humberto. Organización del tribunal fiscal, en tercer congreso mexicano de derecho procesal, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1969, pp. 207-208.

No estamos de acuerdo con Briceño Sierra, respecto a que el poder federal se divida en 6 departamentos u órganos. En nuestra opinión, tanto el Tribunal Fiscal de la Federación como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuadran dentro del Poder Judicial, porque:

- i) Son tribunales similares a los judiciales con plena autonomía e independencia;
- ii) Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal, es decir, no son tribunales decisorios de última instancia, sino que también como en cualquier otro tribunal, sus decisiones llegan a una unidad: a una corte de jerarquía superior encuadrada dentro del Poder Judicial federal;
- iii) En principio, los Magistrados gozan de las mismas garantías judiciales que los integrantes de los otros tribunales, y
- iv) La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia le es obligatoria, lo mismo que la de los Tribunales Colegiados que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.

Quizá tenga razón el muy distinguido jurista Héctor Fix-Zamudio cuando opina que no es importante tratar de determinar si esos tribunales se encuentran dentro del departamento Judicial o del Ejecutivo; pero lo que sí se puede afirmar es que están más cerca del Judicial que del Ejecutivo, porque mientras hay una serie de razones para encuadrarlos dentro del Poder Judicial, nosotros no encontramos ninguna que pudiera justificar la aseveración de que formalmente pertenece al Ejecutivo y son de justicia delegada.⁴⁷

⁴⁷ Carpizo Mac. Gregor, Jorge. Bases Constitucionales. Porrúa, México, pp. 48-50.

El principal problema de los tribunales administrativos -Fiscal de la Federación y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal- estriba en su independencia real respecto del Poder Ejecutivo, problema que resalta al examinar las garantías judiciales de los magistrados de esos tribunales.

b) En 1971 se estableció el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, y en el artículo primero de su Ley indica que el Tribunal está dotado de plena autonomía y es independiente de cualquier autoridad administrativa. En ningún precepto de la Ley se encuentra declaración de que las resoluciones del tribunal son dictadas en nombre de alguna autoridad administrativa.

El artículo doce señala que el Tribunal tendrá actuarios y empleados que determine el presupuesto de egresos del departamento del Distrito Federal.

CAPÍTULO 4. FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

4.1 FACULTADES LEGISLATIVAS

4.1.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

Dentro de la dinámica política y social de los pueblos no es posible adoptar rígidamente un principio de división o separación de poderes, en el sentido de que cada una de las funciones del Estado -la ejecutiva, legislativa o judicial- se deposite en tres categorías diferentes de órganos de autoridad que por modo absoluto y total agoten su ejercicio con independencia o aislamiento uno de otros, de tal manera que el órgano ejecutivo no pueda desempeñar la función legislativa ni la judicial, que el órgano legislativo solo deba crear leyes y que los órganos judiciales únicamente puedan realizar la función jurisdiccional. Bajo esta concepción estricta, y por ello impráctica o absurdamente utópica, no puede entenderse ni comprenderse el consabido principio. Entre las diversas clases de órganos estatales existen múltiples relaciones jurídico-políticas que suelen denominarse de supraordinación, regidas primordialmente por el ordenamiento constitucional y, que al actualizarse, generan una colaboración entre dichos órganos y suponen una interdependencia entre ellos como fenómenos sin los cuales no podría desarrollarse la vida institucional de ningún Estado. Por esta razón, si bien es cierto que la función legislativa en

grado o dimensión mayoritaria, no total, corresponde a los órganos que con vista de ella se denominan “legislativos” (Congreso de la Unión entre nosotros), también es verdad que en su ejercicio excepcional o en el proceso en que se desarrolla interviene un órgano que no es primordial o prístinamente legislativo, sino ejecutivo (Presidente de la República conforme a nuestro orden constitucional). El Poder Legislativo, entendido como función, no como órgano, puede desempeñarse, en consecuencia, bajo cualquiera de las formas apuntadas, por el Poder Ejecutivo en la acepción orgánica del concepto, es decir, por el individuo en quien este poder, a título de actividad estatal, se deposita y que de acuerdo con nuestra Constitución se llama “Presidente de la República” (Artículo 80).

Estas breves consideraciones plantean la cuestión consistente en determinar cuáles son las facultades legislativas del Presidente, bien traducidas en la creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, o bien reveladas en la injerencia que dicho funcionario tiene en el proceso de su elaboración. De ahí que las mencionadas facultades pueden clasificarse en dos grandes grupos, a saber: las de *creación normativa* y las de *colaboración en el proceso legislativo*. En el primer caso, es el Presidente de la República el legislador y en el segundo el colaborador del Congreso de la Unión en la tarea constitucional que éste tiene encomendada para expedir leyes sobre las materias que integran su órbita competencial.

El Presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Como ejemplo de facultades constitucionales podemos mencionar: la de nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes.

Entre las facultades que provienen de leyes ordinarias podemos mencionar: su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación. Debe tenerse en cuenta que hay facultades que se encuentran tanto en la Constitución como en las leyes secundarias; por ejemplo: es muy importante la facultad del Presidente para nombrar a sus colaboradores más cercanos, atribución cuyo fundamento es el artículo 89 constitucional. Sin embargo, leyes ordinarias también le conceden facultades de nombramiento, tal como acontece con diversas clases de Magistrados y Jueces, así como funcionarios de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En materia económica, sus facultades derivan también tanto de la Constitución como de la ley ordinaria.

Los tratadistas acostumbran dividir las funciones del Poder Ejecutivo en políticas y administrativas. Como órgano político se encarga de las relaciones con los otros Poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo del sistema político en general. Como órgano administrativo se encarga de dar unidad a toda la burocracia, dependiendo de él, que es la cúspide de la pirámide, los funcionarios y empleados del gobierno federal. El estado moderno, se ha dicho, es un estado de funcionarios, y la importancia de la burocracia estriba en que si bien su objetivo no es gobernar, sin ella es casi imposible hacerlo. Fraga indica que “la situación del ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar a casos concretos”.

4.1.2 FACULTADES DEL PRESIDENTE COMO LEGISLADOR

El artículo 49 de la Constitución y como excepción al principio de división de poderes que consagra, establece que únicamente en los dos casos a que nos vamos a referir el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, o sea, que en ellos éste puede fungir como legislador.

El primero de ellos se contrae al supuesto consignado en el artículo 29 constitucional, es decir, cuando se presente una situación de emergencia en la vida institucional normal del país, provocada por las causas que el propio precepto prevé. Según dijimos, previa la suspensión de garantías, el Congreso de la Unión puede otorgar al Presidente de la República autorización para tomar todas las medidas que estime necesarias a objeto de hacer frente a dicha situación; y es obvio que tales medidas no sólo pueden ser de carácter administrativo, sino legislativo. En esta hipótesis, 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.

“El segundo de los casos apuntados estriba en que el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, esto es para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación o importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos. “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”. A través de esta última expresión, la disposición constitucional que comentamos, si no se interpreta restrictivamente, en el sentido de que sólo debe regir en el ámbito económico que implica su materia de regulación, podría significar el quebrantamiento del principio de división de poderes, pues daría lugar a que el Congreso de la Unión otorgara facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para dictar leyes tendientes a obtener “cualquier beneficio” para el país, lo que convertiría al Presidente de la República en un legislador con facultades dilatadísimas que no se compadecen con dicho principio. El propósito de realizar “cualquier beneficio” debe circunscribirse, por tanto, a los objetivos económicos que la misma disposición constitucional señala, ya que éstos implican su causa final, fuera de lo que no tendría justificación ni legitimación alguna.”⁴⁸

Así mismo, independientemente de que, previas las autorizaciones congresionales en los casos apuntados, el Presidente puede expedir leyes, también la Constitución lo inviste con la facultad legislativa directamente, sin la intervención del Congreso, 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 la establecer zonas vedadas respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional (Artículo 27 Constitucional, párrafo quinto). La citada reglamentación inconcusamente debe contenerse en ordenamientos legales, o sea, en actos jurídicos abstractos, impersonales y generales llamados “leyes”, debiéndose contraer estrictamente el cuadro normativo de éstas al alcance constitucional de dicha facultad presidencial, ya que, en el supuesto de que lo rebasara, se invadiría por el Presidente la órbita competencial del Congreso de la Unión, órgano que tiene la atribución para legislar “sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal” (Artículo 73, fracc. XVII).

⁴⁸ Burgoa Orihuela, Op. cit. pág. 773 y 774.

Aparentemente la facultad presidencial y la congresional a que nos acabamos de referir se encuentran en contradicción; sin embargo, la interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales que las consagran las demarcan claramente, evitando su interferencia. En efecto, el Presidente puede reglamentar la extracción y aprovechamiento de las aguas del subsuelo de terrenos particulares expidiendo las leyes respectivas, sin poder legislar sobre tales actos en relación con las aguas de propiedad nacional, pues en lo que concierne a éstas sólo puede establecer zonas vedadas. Por el contrario, el Congreso tiene facultad, conforme al precepto constitucional invocado, para dictar toda clase de leyes sobre “aguas de jurisdicción federal”, es decir, distintas de las que broten en predios pertenecientes a sujetos diversos de la nación, cuya propiedad hidrológica se establece en el párrafo quinto del artículo 27 de la Ley Suprema.

4.1.3 COLABORACIÓN DEL PRESIDENTE EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Tres son los actos jurídicos-políticos mediante los cuales el Presidente de la República interviene en el proceso de elaboración legislativa, a saber: la iniciativa, el veto y la promulgación.

1. El primero de ellos entraña la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, para que, discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra de las Cámaras, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al Derecho Positivo. Es obvio que dicha facultad comprende la de proponer modificaciones en

general a las leyes vigentes sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho Congreso, implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que, previa su aprobación por el Congreso de la Unión, se incorporen a la Ley Fundamental de conformidad con lo establecido en su artículo 135.

La facultad de iniciar leyes que el Artículo 71, fracción I, de la Constitución otorga al Presidente de la República siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo para con los órganos encargados de su expedición. En México todas las Constituciones que han regido lo previeron, pues se ha considerado con toda justificación que es dicho funcionario quien, por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica 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.

Debe observarse, por otra parte, que la colaboración presidencial en las tareas del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras integrantes concierne no sólo a la función legislativa, sino también a la político-administrativa de tales órganos, que se traduce en la exposición de decretos en sentido material, según se advierte en el artículo 71 constitucional en su fracción I.

2. El veto, que procede del verbo latino “*vetare*”, o sea, “*prohibir o impedir*”, consiste 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 sus dos Cámaras componentes. El veto presidencial *no es absoluto sino suspensivo*, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a

ser discutidos por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

Así se deduce claramente de los incisos b) y c) del artículo 72 constitucional que ordenan:

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

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación”⁴⁹

El veto puede oponerse por el Presidente de la República a cualquier ley o decreto que hubieren sido aprobados por el Congreso de la Unión, salvo que se trate de resoluciones de este organismo o de alguna de las dos Cámaras que lo forman, “cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales”, sin que tampoco pueda ejercitarse respecto de la convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (Artículo 72).

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México 2007

Se presenta el problema consistente en determinar si el veto presidencial sólo es ejercitable tratándose de leyes ordinarias aprobadas por el Congreso de la Unión, o si también puede desempeñarse en lo que atañe a las reformas y adiciones constitucionales que dicho Congreso haya acordado.

La doctrina norteamericana, al interpretar la disposición equivalente a nuestro artículo 135 constitucional en la Carta Fundamental de los Estados Unidos de Norteamérica, considera que el Presidente no puede vetar ninguna modificación o adición que el Legislativo Federal haya introducido a la Ley Fundamental.⁵⁰

Entre nosotros, don José María del Castillo Velasco sostiene que: el Poder Ejecutivo no tiene injerencia en la discusión de las adiciones y reformas, ni le está concedido el derecho de concurrir a su examen con su opinión ni sus observaciones. Al Poder Legislativo, ejercido por el Congreso de la Unión, y las Legislaturas de los Estados es a quien exclusivamente corresponde hacer las adiciones y reformas. “El Ejecutivo concurre a la formación de las leyes por la ciencia de los hechos que en él se supone; pero cuando el pensamiento de la reforma constitucional es adoptado por la opinión pública; cuando la conciencia del pueblo se declara a favor de una adición o reforma, no hay otro hecho que conocer, ni es necesaria la ciencia del poder ejecutivo. La voluntad del Soberano se hace sentir en el Congreso y en las Legislaturas, y la adición o la reforma tiene que verificarse. El Poder Ejecutivo en su calidad de poder administrativo hace observaciones a las leyes por lo que éstas puedan afectar a la administración, pero los principios

⁵⁰ Cfr. John W. Burgess: “Ciencia Política y Derecho Constitucional Comparado”, pp.178 y ss., James Bryce: “La République Americaine”, p 515; Carl J. Friedrich: Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática” p 142.

constitucionales no se subordinan, sino que por el contrario, ésta tiene que subordinarse a aquéllos”⁵¹

Nosotros no participamos de las anteriores opiniones, pues a nuestro parecer el Presidente de la República sí está constitucionalmente facultado para ejercitar su facultad de veto tratándose de reformas y adiciones a la Constitución. En efecto, la facultad de iniciar leyes que a favor de dicho alto funcionario establece la fracción I del Artículo 71 constitucional, comprende a nuestro entender, no sólo los ordenamientos secundarios, sino también a cualquier modificación constitucional, ya que ésta sustancialmente es una norma jurídica abstracta, impersonal y general, o sea, una ley en sentido lato. Además, en muchas ocasiones las transformaciones o los cambios sociales exigen imperativamente la introducción, en la Constitución, de importantes enmiendas o adiciones, fenómeno que, por lo demás, se ha registrado frecuentemente en México. Ahora bien, el órgano estatal que por virtud de sus funciones está mejor capacitado para detectar la variadísima problemática que dichas transformaciones o cambios sociales provocan, es el Presidente como supremo administrador del Estado. Sería incongruente con la extensión e índole de las atribuciones presidenciales, que el Presidente no pudiese iniciar ante el Congreso, lo que, por otra parte, contrastaría con lo que en la realidad mexicana acontece con regular periodicidad.

De estas consideraciones se concluye que si el Presidente de la República puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que haya acordado el Congreso de la Unión, antes de la intervención de las Legislaturas de los Estados en el procedimiento reformativo o aditivo correspondiente en los términos del artículo 135 de nuestra Ley Fundamental.

⁵¹ Apuntas de Derecho Constitucional Mexicano”. P 252 y ss.

El veto remonta sus orígenes hasta el régimen jurídico romano, en que los tribunos del pueblo podían oponerle a todo proyecto de ley que amenazara la independencia de la nación o que lesionara sus derechos o intereses. Su ejercicio se conoce con el nombre de “*intercessio*”. En nuestro país, al Ejecutivo por tradición constitucional, se le ha reconocido la facultad vejatoria desde la Constitución española de Cádiz, que estuvo vigente en las postrimerías del régimen colonial, hasta la Constitución de 1917, pasando por la de Apatzingán (Artículo 128), la Federal de 1824 (Artículo 55 y 56), la Centralista de 1836 (Artículo 35, 36 y 37 de la ley tercera) y la de 1857 (Artículo 71), pues su justificación es evidente por los motivos y razones que legitiman desde un punto de vista teórico-práctico la potestad presidencial de iniciar leyes y decretos, a la cual el veto complementa.

3. La Promulgación, es el acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. “Promulgar” es equivalente a “publicar”, por lo que con corrección conceptual y terminológica la Constitución emplea indistintamente. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse, para este efecto, con el refrendo al acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsoria (Artículo 92 const.). La promulgación no es una facultad, sino una obligación del Presidente de la República (artículo 89, frac. I), y su incumplimiento origina que una ley o un decreto no entre en vigor por no satisfacerse el requisito formal que entraña.

La protesta que otorga el Presidente al asumir su cargo de guardar y hacer guardar la Constitución (Artículo 87) le impone un deber cuyo quebrantamiento no tiene sanción alguna durante el desempeño de sus funciones, ya que en los términos del artículo 108 constitucional,

sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Por consiguiente, el incumplimiento de la obligación que tiene que promulgar las leyes y decretos del Congreso de la Unión no origina acusación alguna, aunque implique la desatención de dicho deber y una grave violación constitucional. Tampoco el Congreso tiene a su disposición medios jurídicos para compelerlo al cumplimiento de tal obligación. Sin embargo, creemos que ante la negativa o rehusamiento presidencial, el acto promulgatorio, o sea, la publicación de una ley o decreto, puede asumirse por el Congreso de la Unión obviando al Ejecutivo. Conforme al procedimiento establecido en el artículo 72 constitucional, una ley o decreto se estiman aprobados al agotarse éste, aunque el Presidente no los promulgue. Pues bien, si dicho Congreso tiene la facultad de expedir leyes o decretos en las materias que expresamente la Constitución coloca dentro de su órbita competencial, debe concluirse que tiene también la de hacerlos publicar para su observancia, si el Presidente no lo hace. Suponer que el citado organismo carece de ella sería tanto como supeditar su actuación a la voluntad del Ejecutivo, quien por el solo hecho de rehusar a realizar el acto promulgatorio haría inútil toda la función legislativa, rompiendo el principio de división de poderes y reduciendo al Congreso a la inutilidad. La afirmación de que el Congreso no puede ordenar la publicación de las leyes y decretos que expida en el caso de que el Ejecutivo incumpla la obligación de promulgarlos, se antoja francamente absurda y desquiciante del orden constitucional, entrañando el peligro de la inmovilidad legislativa. Debe subrayarse que en la hipótesis de que el Congreso ordene la publicación a que nos referimos, no se requiere refrendo alguno, pues esto sólo significa un requisito de observancia de los actos presidenciales conforme al artículo 92 constitucional.⁵²

⁵² Burgoa, Op cit, Pág. 778 y 779.

4.1.4 LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE

Esta facultad está concebida en la siguiente fórmula que emplea la fracción I del artículo 89 constitucional: “Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión”. Proveer significa hacer acopio de medios para obtener o conseguir un fin. Este consiste, conforme a la disposición invocada, en lograr “la exacta observancia”, o sea, el puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte dicho Congreso. Sin embargo, creemos que dicha facultad sólo la debe ejercer el Presidente de la República *en la esfera administrativa*, esto es, en todos aquellos ramos distintos del legislativo y jurisdiccional. En otras palabras, no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean de contenido material administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada. De acuerdo con esta idea, el Presidente no tiene capacidad constitucional para proveer a la exacta observancia de leyes que no correspondan a este ámbito, sino a la esfera de los Poderes Legislativo y Judicial. En efecto, las leyes, según lo hemos aseverado reiteradamente, son normas jurídicas abstractas, generales e impersonales que regulan la actividad de los diferentes órganos del Estado entre sí o frente a los gobernados, así como las relaciones entre particulares o entre entidades de diverso tipo socioeconómico que no despliegan el *jus imperii*. Su aplicación se encomienda por ellas mismas a distintas autoridades estatales que pueden ser formalmente administrativas, judiciales o inclusive legislativas. Ahora bien, únicamente cuando los órganos estatales de aplicación o cumplimiento de las leyes sean de carácter administrativo, puede el Presidente de la República desempeñar la consabida facultad y no, por exclusión, en los casos en que tal aplicación o cumplimiento correspondan a órganos de carácter Legislativo o Judicial. Así, verbigracia, este alto funcionario no puede ejercerla tratándose de las leyes que rijan las funciones del mismo Congreso de la Unión o de alguna de

sus Cámaras ni de las que regulen las de las autoridades judiciales, pues en estos casos, la formación pertenece a dicho organismo legislativo, traducida en lo que se llama “leyes reglamentarias”.

El ejercicio de la facultad presidencial de que tratamos se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados “*reglamentos heterónomos*” que, dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario, y ni siquiera los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento, tienen competencia para elaborarlos.⁵³

La Jurisprudencia de la Suprema Corte ha definido con claridad la naturaleza de los reglamentos heterónomos, así como la facultad presidencial para expedirlos. Dice al respecto nuestro máximo tribunal: “El artículo 89, fracción I de nuestra 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 la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalles 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,

⁵³ Tesis jurisprudencial 890 publicada en el Apéndice al tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, y que corresponde a la tesis 224 de la Compilación 1917-1965, Materia Administrativa y a la 510, Segunda Sala, del Apéndice 1975.

aunque sólo en cuanto a ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: éste último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que parece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.⁵⁴

Por otra parte, el mismo Alto Tribunal, a través de la Segunda Sala, ha sustentado el criterio de que dentro de la facultad reglamentaria con que está investido el Presidente figura la potestad de “crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública.”⁵⁵

La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Así, al igual que una ley secundaria no debe oponerse a la Constitución, un reglamento no debe tampoco infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues ésta es la condición y fuente de su validez a la que debe estar subordinado.

Esta subordinación del reglamento a la ley, dice Tena Ramírez, se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas

⁵⁴ Apéndice 1975, Segunda Sala. Tesis 512

⁵⁵ Informe de 1984, Segunda Sala, tesis 104.

contenidas en la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley, en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta.⁵⁶

La necesaria subordinación del reglamento heterónimo a la ley respectiva implica también, lógicamente, que si ésta se *abroga, deroga o modifica*, aquél experimenta los mismos fenómenos. En el caso de la abrogación legal, el reglamento queda *sin aplicabilidad*, puesto que se extingue, aunque no exista declaración expresa sobre esta extinción. De la misma manera, si la ley se deroga, *el reglamento debe entenderse derogado* en lo que concierne a aquellos preceptos que pormenoricen las disposiciones derogadas de la ley, registrándose el mismo fenómeno en cuanto a las *modificaciones o reformas legales*.

Las anteriores consideraciones, fundadas estrictamente en la lógica jurídica, tienen su innegable razón en el principio de que el Presidente de la República, titular de la facultad reglamentaria, no puede convertirse, *motu proprio*, en legislador tratándose de dicho tipo de reglamentos. Esta conversión operaría si, al desaparecer total o parcialmente la ley reglamentada por su abrogación o derogación, o al modificarse o reformarse, se estiman vigentes y aplicables los ordenamientos reglamentarios respectivos en su totalidad o en las disposiciones relacionadas con los preceptos legales derogados o reformados, circunstancia que a su vez implica elevar indebida e inconstitucionalmente tales ordenamientos a la categoría de verdaderas leyes formalmente consideradas.

⁵⁶ Derecho Constitucional Mexicano, p. 468.

La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República no se agota en la expedición de reglamentos heterónomos cuya somera idea hemos expuesto. También se desarrolla en lo que concierne a los “*reglamentos autónomos*” que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 constitucional- Estos últimos no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente para dar las bases generales conforme a las que ésta debe aplicarse con más exactitud en la realidad, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades. Ahora bien, aunque tales reglamentos no detallen las disposiciones de una ley propiamente dicha, ésta debe autorizar su expedición para normar los casos o situaciones generales que tal autorización comprenda. En otras palabras, si la ley establece una cierta formación a través de sus diferentes disposiciones, al Presidente de la República incumbe la facultad reglamentaria para pormenorizar éstas mediante reglas generales, impersonales y abstractas a fin de lograr en la esfera administrativa su exacta observancia en los términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución, en cuyo caso se está en presencia de los llamados *reglamentos heterónomos*, los que, para tener validez jurídica, no deben rebasar el ámbito de las prescripciones legales reglamentarias. Estos reglamentos, evidentemente, no son de policía ni gubernativos, por lo que no están comprendidos dentro de lo preceptuado por el artículo 21 constitucional.

Por otra parte, y según lo acabamos de decir, la ley puede por sí misma no establecer ninguna relación, sino contraerse a señalar los casos generales en que se faculte al Presidente de la República o a los Gobernadores de los Estados, dentro del Distrito Federal o de la Entidad Federativa correspondiente, para formular su reglamentación. Esta, por ende, no se revela como pormenorización de disposiciones legales preexistentes, sino como formación *per-se* simplemente autorizada por la ley, formación que implica en los llamados *reglamentos*

autónomos que son precisamente los de policía y gubernativos aludidos en el citado precepto de nuestra Constitución.

Ahora bien, ¿hasta qué punto debe una ley autorizar la reglamentación administrativa sin que haya delegación de facultades legislativas a favor del Presidente de la República que sea contraria a los artículos 49 y 29 constitucionales? En otros términos, ¿cuáles son las materias en que constitucionalmente es dable que una ley se contraiga a autorizar los llamados “reglamentos autónomos”, es decir, los gubernativos y de policía?

En el orden federal, el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas expresas consignadas en la Constitución de la República para expedir leyes en las diversas materias a que ésta se refiere. Por tanto, en tales materias es dicho organismo el que debe establecerse la formación correspondiente, sin que pueda desplazar esta facultad legislativa a favor del Presidente de la República fuera de los casos contemplados por los artículos 49 y 29 constitucionales. Dicho alto funcionario está habilitado, conforme al artículo 89, fracción I, de nuestra Ley Suprema, por pormenorizar la formación que se contenga en leyes expedidas por el Congreso de la Unión a través de los reglamentos correspondientes, sin que éstos tengan el carácter de reglamentos de policía y gubernativos. Dicho de otra manera, cualquier reglamento sobre alguna materia que esté comprendida dentro del ámbito Legislativo Federal del Congreso de la Unión, no puede tener dicha naturaleza. En conclusión, en el orden federal no pueden existir reglamentos gubernativos ni de policía, sino solo ordenamientos que traduzcan una pormenorización de las leyes expedidas por dicho Congreso. Suponer lo contrario equivaldría a admitir los siguientes fenómenos inconstitucionales: a) delegación de facultades legislativas a favor del Presidente de la República fuera de los casos previstos por los artículos 49 y 29 de la Ley Fundamental (es decir, si el Congreso de la Unión se abstiene de normar por sí mismo las

diferentes materias de su competencia federal, autorizando simplemente a dicho funcionario para regularlas); b) Invasión por parte del Presidente de la República a la esfera competencial del Congreso de la Unión con quebranto del principio de la separación de poderes, en caso de que, sin estar autorizado por dicho organismo, expida reglamentos sobre las materias cuya ordenación incumbe a éste; c) usurpación de las facultades reservadas a las autoridades de los Estados con violación al artículo 124 constitucional, en la hipótesis de que el “jefe” del Poder Ejecutivo Federal reglamente por sí mismo materias cuya regulación no corresponda al Congreso de la Unión por no tener éstas facultades expresas consignadas en la Ley Suprema; y, en general, violación a la competencia constitucional del mencionado alto funcionario.

Ahora bien, tratándose del régimen interior de los Estados, sus respectivas constituciones pueden prever (y así acontece en la realidad) facultades reglamentarias a favor de los gobernadores y cuyo ejercicio se traduce en la expedición de reglamentos heterónomos o autónomos. Por consiguiente, la demarcación de dichas facultades por lo que a unos u otros atañe, responde a lo antes expuesto. Debemos enfatizar que a las Legislaturas Locales no les es dable despojarse de sus atribuciones legislativas para desplazarlas al gobernador, por lo que los reglamentos heterónomos de los estados deben siempre reconocer, para su validez jurídica, una ley preexistente, y los autónomos una autorización general que en los ordenamientos legales locales secundarios o en las constituciones particulares se contenga. Suponer lo contrario implicaría quebrantar el principio de división de poderes y que también es imperativo para los estados, en el sentido de que sus constituciones deben consagrarlo. De no ser así, éstas violarían la supremacía de la Constitución Federal que, en los términos de su artículo 41, las subordina a sus mandamientos.

Las leyes fundamentales anteriores a la de 1857, con toda claridad, concedieron al Presidente la función reglamentaria; ejemplo de lo anterior es la precisión con que fue redactada la fracción IV del artículo 87 de las Bases Orgánicas de 1843.⁵⁷ Empero, en la constitución de 1857 ya no apareció un precepto que sin ninguna duda atribuyera la facultad reglamentaria al Presidente, pero tanto la jurisprudencia como la doctrina derivada de nuestra constitución de mediados del Siglo XX, aceptaron que dicha facultad sí la poseía el Poder Ejecutivo, y su base constitucional era la frase “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

La Carta Magna de 1917 siguió en este aspecto a su antecesora; en consecuencia, la doctrina ha realizado el esfuerzo de tratar de explicar las razones por las cuales el Presidente posee la facultad reglamentaria.

4.2 FACULTADES ADMINISTRATIVAS

La órbita competencial del Presidente se compone primordialmente de *facultades administrativas*, en cuyo ejercicio este alto funcionario realiza *actos administrativos* de muy variada índole. El conjunto de estos actos integra la *función administrativa*, la cual, en su implicación dinámica, equivale a la *administración pública del Estado*. Antes hablamos de “función ejecutiva” y “función administrativa”, empleando ambas licuaciones como sinónimas para distinguirlas de la “función legislativa” y de la “función jurisdiccional”. Esa sinonimia no

⁵⁷ La fracción IV el Art. 87 de las Bases Orgánicas de 1843. Señaló que correspondía al presidente: “Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución e las leyes, sin alterarlas ni modificarlas”.

encierra ningún desacierto si se toma en cuenta que dentro de un régimen de derecho, en el que impera como condición *sine qua non* el principio de legalidad *lato sensu* (que comprende el de constitucionalidad -superlegalidad según Maurice Hauriou- y el de legalidad *stricto sensu*), la función administrativa siempre debe desplegarse mediante la aplicación o ejecución, estricta o discrecional, de las normas jurídicas abstractas, impersonales y generales que componen dicho régimen. Sin embargo, esta implicación o ejecución también se realizan necesariamente como medios para producir actos jurisdiccionales, o sean, los que dirimen o resuelven cualquier cuestión contenciosa. Por ende, en rigor lógico-jurídico, la ejecución, en acepción de aplicación normativa, se traduce en un medio para emitir actos administrativos y actos jurisdiccionales, es decir, para desempeñar las funciones públicas respectivas, por lo que estrictamente no debiera identificarse la administrativa con la ejecutiva. No obstante, prescindiendo de este rigorismo, en el lenguaje y en la conceptualización jurídica se usan indistintamente las expresiones e ideas de “función administrativa” y “función ejecutiva”, obedeciendo esta última dicción ala tradicional diferencia entre lo “ejecutivo” por una parte, y lo legislativo” y “judicial” por la otra. Estas reflexiones, que pudieran antojarse bizantinas o confusas, nos han impulsado a preferir la locución “facultades administrativas del Presidente” sobre la de “facultades ejecutivas” del mismo funcionario, aunque en otras ocasiones las hayamos empleado como equivalentes siguiendo la clásica terminología jurídica.⁵⁸

Ahora bien, el acto administrativo denota un concepto genérico de carácter formal dentro del que caben múltiples actos materialmente específicos que se distinguen entre sí por su diferente motivación. Este concepto significa que el acto administrativo, independientemente de su contenido material, se caracteriza por los elementos *concreción, particularidad y personalidad* frente a los actos legislativos o leyes, y respecto de los actos jurisdiccionales, que también

⁵⁸ Fraga, Gabino. Derecho Administrativa.. Porrúa, México. p.56

ostentan los mismos elementos, en que, a diferencia de éstos, no resuelven ninguna cuestión controvertida.⁵⁹ Fácilmente se advierte, por inferencia lógica, que la competencia administrativa del Presidente se forma con todas aquellas facultades que lo autorizan para realizar actos de variada sustancia material que no importen solución contenciosa alguna y que presenten los elementos mencionados.

Si a nuestro parecer las ideas de “función administrativa” y de “administración” se conciben claramente como conjunto de actos administrativos en los términos en que someramente acabamos de exponer el concepto respectivo, en la doctrina descubrimos criterios divergentes para definirlos.

Por nuestra parte, reiteramos que el acto administrativo, como acto de autoridad que claramente se distingue del acto legislativo y del acto jurisdiccional conforme a los atributos que con antelación señalamos, puede comprender diferentes actos de contenido específico como los llamados “políticos”. Lo “político” es una de tantas motivaciones y finalidades que pueden no sólo tener los actos administrativos, sino también los legislativos, posibilidad que elimina, por ilógica, la distinción que aduce la doctrina. Pudiendo tener el acto administrativo una variada materialidad causal, ésta no altera su naturaleza, es decir, no excluye ninguno de sus elementos característicos. Así, tan administrativos son los actos de índole “política” como los que consisten en otorgar o negar una licencia, permiso o concesión, en cualquier decreto expropiatorio o en toda orden o acuerdo para ejecutar alguna obra pública. Todos estos actos administrativos por la sencilla razón de que son concretos, particularizados y personalizados, o sea, no tienen como atributos la abstracción, generalidad e impersonalidad que peculiarizan a las leyes, y, además, porque no dirimen ninguna controversia o conflicto jurídico preexistente, distinguiéndose así de

⁵⁹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativa.. Porrúa, México. p. 55 y 56.

los actos jurisdiccionales. Por consiguiente, todos los actos que constitucional y legalmente puede realizar el Presidente, distintos de los que como legislador excepcional o como colaborador en el proceso legislativo desempeña y de los jurisdiccionales que insólitamente puede emitir, son actos administrativos que, a su vez, tienen diferente contenido, determinado por diversa motivación. Como ya dijimos, en aras del principio de juridicidad, tales actos, que en su conjunto desarrollan la función administrativa, deben traducir el ejercicio de alguna facultad que integre la competencia constitucional o legal del Presidente. Nos contraeremos a examinar la primera, ya que el estudio de la segunda es un tema de Derecho administrativo que no nos incumbe abordar en la presente tesis.

Las facultades administrativas constitucionales de dicho funcionario no se encuentran sistemáticamente clasificadas, pues las disposiciones de nuestra Ley Suprema en que tales facultades se consagran se refieren a ramos distintos de la órbita en que se ejercen las funciones presidenciales sin seguir un criterio lógico, por lo que intentaremos agruparlas en la forma que a continuación exponemos:

4.2.1 FACULTADES DE NOMBRAMIENTO

Una facultad que le da al Presidente gran influencia personal, es la de nombrar y designar a los funcionarios. La Constitución señala en las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII del artículo 89, una serie de nombramientos cuya realización es facultad del Presidente de la República.

Podemos clasificar las fracciones mencionadas en tres grupos; a) nombramientos casi completamente libres, b) los que necesitan ser ratificados por el senado o la Cámara de Diputados, y c) los de los empleados y oficiales de las Fuerzas Armadas.

a) El Presidente puede designar libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, y a los Oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y decidirá de una terna propuesta por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal al Procurador de Justicia del Distrito Federal. (Artículo 89, fracs. II y V). Tratándose de los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, Coroneles y Oficiales Superiores de tales cuerpos armados, empleados superiores de Hacienda y Ministros de la Suprema Corte, el Presidente puede nombrarlos, pero para que el nombramiento surta efectos se requiere la aprobación del Senado o el de la Comisión Permanente, en su caso.

Decimos que son nombramientos casi completamente libres, porque jurídicamente el Presidente tiene un amplio margen de libertad para hacer la designación respetando el Artículo 91 que ordena que los Secretarios de Despacho deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos, y el artículo 102 que señala que el Procurador General de la República debe satisfacer los mismos requisitos que un Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

En el constituyente de 1917 se propuso que los nombramientos de los Secretarios de Estado fueran ratificados por la Cámara de Diputados, punto que no se aceptó merced a la consideración de que el Presidente debía tener libertad de acción respecto a estos nombramientos, por estimarse que ello era propio del sistema presidencial.

En Estados Unidos de Norteamérica, el Senado tiene la atribución de ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado y, hasta 1959, en ocho ocasiones no ratificó el nombramiento presidencial para un cargo en el gabinete. Se ha considerado que el Senado debe utilizar esta facultad por encima de la política partidista y los únicos elementos que el senado ha de juzgar, son la habilidad y la lealtad para servir al Presidente y al pueblo.⁶⁰ Antes de la segunda guerra mundial, la administración norteamericana se componía por un millón de funcionarios, de los cuales dieciséis mil eran designados por el Presidente con la ratificación del Senado.

En México, los funcionarios mencionados pueden ser removidos por el Presidente a su completa discreción. En algunos casos, el Congreso puede criticar o incluso llegar a pedirle al Presidente la renuncia de algún Secretario de Estado. El Presidente no está obligado jurídicamente a tomar en cuenta dicha petición y actuará como lo crea más conveniente.

El Presidente mexicano al nombrar a sus Secretarios de Estado tendrá que tomar en consideración su preparación y lealtad, pero, además, los intereses que representan o las peticiones que le haga, por ejemplo, el Presidente saliente, así como los compromisos políticos que haya contraído.

b) Nombramientos que necesitan ser ratificados por el Senado o por la Cámara de Diputados. El Senado debe ratificar; los Ministros y Agentes Diplomáticos, los empleados superiores de Hacienda, los Cónsules Generales, los Coroneles y demás oficiales superiores del

⁶⁰ Louis C. James, Senatorial rejections of presidential nomination to the cabinet; a study in constitutional custom, en Arizona Law Review, vol. 3, núm. 2, Tucson, Arizona, College of Law of the University of Arizona, 1961, p. 261.

Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales, y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Respecto al nombramiento, con aprobación del Senado, de los Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales, se entiende que son todos los oficiales a partir del grado de Coronel, inclusive.

La doctrina mexicana coincide en que dichos funcionarios, designados con ratificación del Senado, pueden ser removidos libremente por el Presidente.

Mariano Coronado escribió que: “los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda se nombran con la aprobación del Senado; pero su remoción es facultad del Presidente, porque auxiliándose en sus trabajos y siendo los ejecutores de su política y administración, es natural que cesen en sus cargos cuando, ya no merezcan la confianza del primer Mandatario de la República. Si no existiera la libre remoción, tendría el Ejecutivo constantes trabas y dificultades en su marcha, sin poder sustituir a los empleados con personas acaso más entendidas y honradas”.⁶¹

Y con la opinión de Coronado están de acuerdo Felipe Tena Ramírez e Ignacio Burgoa;⁶² nosotros compartimos este criterio.

⁶¹ Mariano Coronado, Elementos de derecho constitucional mexicano, México, Librería de Ch. Bouret, 1906.

⁶² Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional..., op cit. p 465; Burgoa Ignacio, primera obra citada .p. 861. En este mismo sentido se pronuncia la doctrina norteamericana: Howard Taft, William. Citado por García Pelayo Manuel, op cit. p 378.

4.2.2 FACULTADES DE REMOCIÓN

Estas facultades las puede ejercitar el Presidente libremente en lo que concierne a los Secretarios del Despacho, Procurador General de la República, y a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda. La remoción de los empleados burocráticos federales y del Distrito Federal, no lo pueden hacer el Presidente de la República ni el Jefe de Gobierno del Distrito Federal “*ad libitum*”, sino con causa justificada, según lo ordena la fracción IX del apartado B del Artículo 123 constitucional, en relación con la fracción II del artículo 89 constitucional.

¿Puede el Presidente remover libremente a los Agentes Diplomáticos y a los empleados superiores de Hacienda?

La fracción II del artículo 89 constitucional contiene tres supuestos: en el primero se expresa que el Presidente está facultado para nombrar y remover libremente; en el segundo, para remover, y, en el tercero, para nombrar y remover libremente. El segundo supuesto es el que corresponde a los Agentes Diplomáticos y a los empleados superiores de Hacienda. Gramaticalmente, habría que concluir que ellos no pueden ser removidos libremente, ya que no lo dice la Ley Fundamental, que sí lo expresa en los otros dos supuestos de la propia fracción.

La fracción II del artículo 89 constitucional vigente, proviene de la constitución de 1857. En 1917, la fracción fue modificada, pero no en esencia; además esa fracción en lo referente al punto que nos interesa, fue aprobada sin discusión. Luego, la exégesis y lo que realmente se deseó al respecto, es preciso buscarlos en los debates de 1856-1857. En la sesión del 17 de

octubre de 1856, se discutió el problema de que el Presidente no pudiera remover libremente a los empleados para cuyo nombramiento era necesaria la aprobación del Congreso. La fracción fue aprobada, y en este aspecto sólo se dijo *remover*, pero no se asentó la palabra *libremente*. En la sesión del 20 de octubre de 1856, don Guillermo Prieto presentó una adición para que expresamente se dijera que los empleados superiores de Hacienda sólo podían ser removidos por el Poder Legislativo. La proposición de Prieto fue desechada, y entonces expresó que presentaría otra iniciativa según el sentir del Congreso constituyente. Prieto presentó la proposición de que el Ejecutivo pudiera remover *libremente* a los empleados superiores de Hacienda. Esta proposición fue admitida a discusión y aprobada el 2º de enero de 1857 por 70 votos contra 10. Sin embargo, en la constitución de 1857 no apareció la palabra *libremente*, que fue aprobada por el Congreso constituyente.⁶³

La remoción de los Ministros de la Suprema Corte, así como la de los miembros del Ejército, siguen reglas contenidas en la propia Constitución y en las leyes respectivas, y no son facultad discrecional del Presidente.

c) Los empleados y oficiales de las fuerzas armadas.

El tercer supuesto de la citada fracción II del artículo 89 constitucional, faculta al Presidente a nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyos nombramientos o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

⁶³ Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Cámara de Diputados, 1967, t.VII, pp.473 y 477.

El régimen jurídico de todos esos empleados está enmarcado en el apartado B del artículo 123 constitucional y en su ley reglamentaria: la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que contiene reglas de admisión, promoción y cese de esos trabajadores. El artículo 5º numera a los trabajadores de confianza respecto de los cuales el Presidente actúa libremente en cuanto a su nombramiento y su remoción.

La fracción V del artículo 89 constitucional atribuye al Presidente el nombramiento de los demás oficiales -es decir, de Coronel, excluido éste, hacia abajo- del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes; es decir, no es una facultad discrecional del Presidente sino que ha de ajustarse a la ley, que en este caso es la de ascensos y recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.

4.2.3 FACULTADES DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONALES

Estas facultades las tiene el Presidente de la República como Jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea, incumbiéndole el mando supremo de estos cuerpos para 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 (Artículo 89, frac. VI y VII). Congruentemente con estas facultades, dicho alto funcionario está también investido con la de

declarar la guerra en nombre de México “previa ley del Congreso de la Unión” (ídem, fracc. VIII).⁶⁴

La fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al Presidente para: “Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y exterior de la Federación”, y la fracción VII, para: “Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.” En consecuencia, el Presidente puede hacer uso del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como de la Guardia Nacional, para preservar la seguridad interior de la Federación.

Esta facultad se discutió especialmente en el constituyente de 1824; de esa discusión, destaquemos sólo que Rejón propuso que, para el uso de la Fuerza Armada en lo interior, el Ejecutivo contara con la aprobación del Congreso. Portugal apoyó a Rejón, argumentando “que si no interviene el Congreso, el Presidente podría oprimir a los estados cuando quisiese, y si esta facultad la ejerciese a su arbitrio y sólo por su buen sentido, dejaría de ser un jefe constitucional para convertirse en un déspota”.⁶⁵

Bustamante apoyó el dictamen de la Comisión de Constitución que no deseaba en este punto la intervención del Congreso, aduciendo que si intervenía el Congreso, resultarían males de la falta de secreto y de la demora.⁶⁶

⁶⁴ Esta disposición constitucional incurre en el error de considerar que el acto por virtud del cual el Congreso “declara la guerra” en vista de los datos que le presente el Ejecutivo (Art. 73, fracc XII), es una Ley, ya que carece de los elementos característicos de éste, como son la abstracción, impersonalidad y generalidad. Dicha declaración es un acto administrativo congresional que asume la forma de decreto, con base en el cual el presidente puede ejercitar la facultad que le confiere la fracción VIII del artículo 89 de la Constitución.

⁶⁵ Crónicas de la constitución federal de 1824, Porrúa, México. pp.630-631.

⁶⁶ Íbid., p. 634

Cuestión difícil es precisar cuándo puede el Presidente hacer uso de la fuerza pública para preservar la seguridad interior;⁶⁷ una contestación general podría ser la siguiente: existe una paz mínima para el desarrollo de la vida cotidiana; si ella peligrá, el Presidente puede hacer uso de esta facultad. La regla anterior es de aristas no bien definidas, pero hay que aclarar que en el Ejercicio de la facultad a que nos hemos referido, no se deben violar los derechos humanos. Si la situación llegase a configurar una emergencia, el Presidente tiene que solicitar al Congreso la suspensión de garantías individuales; es decir, el solo criterio del Presidente no es suficiente para calificar lo crítico de la situación sino que para ello se requiere la intervención del Congreso. Se ha usado esta facultad para preservar funciones relacionadas con la existencia y la operación del propio gobierno, por lo que es, sin duda, una de las atribuciones más delicadas que tiene el Presidente.⁶⁸

La Guardia Nacional es un conjunto armado no profesional y no permanente, que se ha de integrar en cada Entidad Federativa bajo las órdenes del gobernador. El Congreso deberá expedir los reglamentos para organizarla, armarla y disciplinarla, pero su enseñanza es competencia de los estados, y sus jefes y oficiales serán nombrados por los mismos ciudadanos que la componen. El Presidente puede disponer, como ya lo señalamos, de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados para los fines indicados en la fracción VI del Artículo 89 constitucional, siempre y cuando sea con el consentimiento del Senado de la República en los términos de la fracción IV del artículo 76 constitucional.⁶⁹

⁶⁷ Lozoya, Jorge Alberto. "El ejército mexicano", en *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, p. 373, indica que: "El presidente de la república ha ordenado en varias ocasiones la participación del ejército en conflictos civiles. Así ocurrió en 1956, al ocupar el Instituto Politécnico Nacional; en 1959 en ocasión de la huelga de ferrocarrileros y en 1968 con motivo de los disturbios estudiantiles de la ciudad de México. En los tres casos la acción del ejército provino de orden expresa del presidente de la república en regímenes civiles. El ejército cumplió las órdenes de su comandante supremo que asumió la responsabilidad total por la operación".

⁶⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, pp. 388-389, realiza un interesante estudio sobre las relaciones de esta facultad y el artículo 129 constitucional.

⁶⁹ Véase Héctor Fix Zamudio, *Supremacía del ejecutivo...*, op. Cit., p.151.

El Congreso no ha legislado -por motivos técnicos y políticos- sobre la organización y la reglamentación de la Guardia Nacional; empero, en la Ley del Servicio Militar Obligatorio, en su artículo 5ª, se señala que forman parte de la Guardia Nacional los mexicanos entre los cuarenta y los cuarenta y cinco años de edad.⁷⁰

También en el uso de la facultad de preservar la seguridad interior, hay que tener presente que se ha dividido la República en comandancias militares, así que el Ejército está diseminado por toda la República. Basta un simple telefonema del Presidente para que casi de inmediato el Ejército intervenga en cualquier parte del país. Esta facultad debe ser usada como fuerza del derecho y para preservar la vigencia de la Constitución, y no como un medio persecutorio y represivo.⁷¹

4.2.4 FACULTADES EN MATERIA DIPLOMÁTICA

Conforme a ellas (Artículo 89, frac. X) el Presidente es el director de la Política Internacional de México y sólo a él compete definirla, dictando cualesquiera medidas que tiendan a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del orbe sobre la base del respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad, así como las que propendan a fomentar el intercambio comercial con ellas mediante la celebración de tratados y convenciones cuya aprobación incumbe al Senado (Artículo 76, frac. I y 133 constitucionales).⁷²

⁷⁰ Carpizo Macgregor, Jorge, *El presidencialismo Mexicano*, op. cit, pp. 127-128

⁷¹ Ídem. Pág. 128.

⁷² Burgoa, Op cit, Pág. 790.

Veamos algunas otras facultades con que cuenta el Presidente mexicano respecto de las relaciones exteriores:

a) Es quien representa al país hacia el exterior, lo que generalmente se ha admitido⁷³ y según acertada afirmación de César Sepúlveda, “sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del estado”.⁷⁴

Cuando el Ex Presidente Echeverría se le preguntó sobre si la renuncia del secretario de relaciones exteriores significaría un cambio de política, enfáticamente contestó que la política internacional continuaría siendo la misma, ya que la dirige el Presidente de la República que es el responsable de la política exterior.⁷⁵

b) Es quien celebra los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado. En México la intervención del Senado es únicamente para aprobar y no también para aconsejar como en Norteamérica. La facultad del Senado de aprobar los tratados es virtualmente una atribución de veto que puede ser realizada en forma plena o condicionada al no aceptar el Tratado o partes de él.⁷⁶

Pero la interpretación, la puesta en efecto, la abrogación y la denuncia de los tratados, es facultad exclusiva del Presidente, cuyo marco constitucional es la atribución -como también en otros casos- que posee para dirigir las negociaciones diplomáticas.

⁷³ Véase Louis Henkin, op, cit, p. 37.

⁷⁴ César Sepúlveda, Derecho internacional público, México, Ed. Porrúa, 1964, pág.125.

⁷⁵ Periódico Excelsior. 3 de Enero de 1976.

⁷⁶ Edward S. Corwin, op. Cit. p. 228.

En Norteamérica, para eludir el veto del Senado, el Presidente ha hecho uso del Convenio Ejecutivo (executive agreement).⁷⁷

En México, el Presidente no debe hacer uso del Convenio Ejecutivo porque no se lo permite nuestra Constitución; mientras la Constitución Norteamericana únicamente se refiere a los tratados, la nuestra alude expresamente a los tratados y convenciones.

Además hay dos razones: i) la diferencia de quórum para aprobar los tratados que señalan las dos Constituciones -la norteamericana requiere un quórum de votación de las dos terceras partes de los senadores presentes; la mexicana, en cambio, no indica quórum especial de votación en este aspecto y, por tanto, para la aprobación de los tratados sólo se requiere de la mayoría de los senadores presentes-, ii) dada la situación política de México hasta el año 2000, el Presidente no corría ningún riesgo de que el Senado fuese a negarse a aprobar un tratado, ya que la mayoría de los senadores pertenecía al mismo partido que el del Presidente.

A pesar de lo anterior los Presidentes mexicanos han recurrido a los Convenios Ejecutivos, lo que demuestra falta de respeto tanto por la Constitución como por el Senado, ya que someter esos documentos al Senado mexicano constituiría únicamente un formalismo; pero ni éste se cumple. Podemos señalar como ejemplo de lo anterior, los siguientes casos que se dieron durante el sexenio del Presidente Echeverría: i) en la política de acercamiento al tercer mundo, el Ejecutivo mexicano propuso la creación de asociaciones de diversa índole e importancia como son el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y el establecimiento de una empresa naval centroamericana y del caribe.

⁷⁷ García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Ed. Alianza, España.

Leonel Pérez Nieto afirma que estos actos son realmente *executive agreements*; ⁷⁸ ii) La celebración de tratados a través del canje de notas diplomáticas como los tratados comerciales realizados con la India y Brasil, y iii) la celebración de empréstitos, coinversiones, y transferencia de tecnología a otros países, especialmente de Centro y Sudamérica.

c) Es quien constituye la política internacional del país: reconoce o no reconoce a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra las alianzas, realiza las declaraciones de política internacional y determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.⁷⁹

Estas facultades son de gran relieve y en ellas el Presidente tiene manos libres. Sólo recordemos que en 1975, el Presidente decidió que México votara en la Organización de las Naciones Unidas que sionismo es racismo, y que decidió la omisión de la doctrina Estrada frente a España en un discurso que pronunció en septiembre de ese año. El efecto del voto en la ONU fue un boicot del turismo judío-norteamericano a México que afectó fuertemente la industria turística del país, y el efecto de la mencionada declaración fue arrojar por la ventana la política internacional de México, amén de crear desconcierto y disgusto innecesarios en un pueblo afín.

⁷⁸ Pereznieta Castro, Leonel. La facultad de celebración de tratados como síntoma de la preponderancia del poder ejecutivo. El caso de México, en *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 386-387.

⁷⁹ Carpizo Mac Gregor, Jorge. *El poder ejecutivo y las relaciones exteriores*, en la *Constitución y las relaciones exteriores de México*, Porrúa, México, p 62.

4.2.5 FACULTADES DE RELACIÓN POLÍTICA

El Presidente, en la situación constitucional de interdependencia y colaboración que ocupa frente al Congreso de la Unión, siempre está en constantes relaciones con este órgano del Estado. En la doctrina de Derecho Público estas relaciones han sido consideradas como “políticas”, término que, por ser inadecuado, lo hemos sustituido por los vocablos “de supraordinación”. Tales relaciones se producen por distintos actos que en el desempeño de sus facultades realiza el mencionado funcionario, principalmente frente al Congreso, a las Cámaras que lo componen y a la Comisión Permanente. Entre esos actos destacan los que consisten en la iniciativa y el veto de las leyes, así como en la excitativa a dicha Comisión para que convoque al Congreso a sesiones extraordinarias (Artículo 89, frac. XI).⁸⁰

4.2.6 FACULTADES GENERALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La fracción XX del artículo 89 constitucional dispone que el Presidente tendrá las facultades y obligaciones que expresamente le confiera la propia Constitución, distintas de las brevemente reseñadas. Ahora bien, el ámbito más amplio de atribuciones presidenciales se demarca por lo establecido en la fracción de dicho precepto, que faculta al citado funcionario para *proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión*. Esta facultad, que al mismo tiempo importa una obligación, la puede desempeñar el Presidente mediante la formulación de normas jurídicas abstractas generales e

⁸⁰ Burgoa, Op cit, Pág. 790

impersonales que en cada ramo de la administración pública configuran los reglamentos heterónomos a los cuales hicimos referencia con antelación. Ahora bien, la facultad reglamentaria no impide que el Presidente provea a la exacta observancia de las leyes que dicte el Congreso, a través de acuerdos, decretos o resoluciones de carácter de índole administrativa de diverso y variado contenido y múltiple motivación y teleología. En este último supuesto es donde se encuentra el dilatado ámbito de competencia constitucional del Presidente, pues el desempeño de las facultades que lo componen abarca todos los ramos de la administración del Estado, susceptible de legislarse por el Congreso de la Unión en los términos que señala la Constitución.

Por otra parte, estimamos que el Presidente, como supremo administrador del Estado, no tiene facultades, sin embargo, para implantar empresas o entidades paraestatales en ningún ramo de la administración pública, pues la atribución respectiva la tiene el Congreso de la Unión con las limitaciones a que aludimos anteriormente.

4.2.7 FACULTADES PARA EXPULSAR EXTRANJEROS

Esta facultad se contiene en el artículo 33 constitucional. En dicho artículo determina que el Presidente posee la facultad exclusiva de expulsar de inmediato, y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente. La facultad de expulsión de extranjeros pertenece al Ejecutivo en forma exclusiva y discrecional; del citado

precepto se deduce que para aplicar esta medida no es necesario juicio previo y, por tanto, no procedería la suspensión del acto reclamado ni mucho menos el juicio de amparo.

Las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este punto no han sido uniformes. Así, ha manifestado que: “Conforme al artículo 33 constitucional, el Presidente de la República tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el país, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente; y contra el ejercicio de esa facultad, es improcedente conceder la suspensión”.

Pero, también existen tesis que expresan que: “...no inhibe a dicho alto funcionario (el Presidente) de la obligación que tiene, como toda autoridad en el país, de fundar y motivar la causa legal de su procedimiento, por la molestia que causa con la deportación, ya que esa garantía está establecida por el artículo 16 de la propia constitución. En consecuencia, sus actos no pueden ser arbitrarios, sino que deben estar sujetos a las normas que la misma Carta Fundamental y las leyes establecen. Siendo así, procede el juicio de garantías contra sus determinaciones conforme al artículo 103, fracción I, expresado para lo cual debe seguirse el procedimiento establecido por la ley reglamentaria respectiva”.⁸¹

Esta atribución presidencial ha sido criticada pero, curiosamente, en forma primordial por autores no mexicanos.⁸²

⁸¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional..., Op. Cit. Pág. 157.

⁸² Véase Carl Schwartz, Jueces en la penumbra: la independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México, en Anuario Jurídico, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, vol. 2, pp. 177-178.

4.2.8 FACULTAD EXPROPIATORIA

Esta facultad prevista en el artículo 27 constitucional, incumbe al Presidente en su carácter de órgano supremo administrativo de la Federación.

Es el propio artículo 27 constitucional el que señala en su párrafo segundo que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, y es el párrafo segundo de su fracción VI el que dispone que la declaración de expropiación la realizará la autoridad administrativa, y señala las bases para la fijación del precio del bien expropiado.

La ley de expropiación de 1936 indica las causas que se consideran de utilidad pública - artículo 1ª- y en los dos artículos siguientes la facultad de expropiar se atribuye al Presidente de la República, quien la tiene en materia federal, además de que estos preceptos extienden la facultad presidencial también a la ocupación temporal, total o parcial, o a la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del estado o en interés de la colectividad. El artículo 20 de esa ley ordena que la autoridad expropiante debe fijar la forma y plazos en que la indemnización debe pagarse, los cuales no deben ser mayores de diez años.⁸³

⁸³ Burgoa, Orihuela, Ignacio, "Garantías Individuales. Ed. Porrúa, México, pp. 416 y ss.

4.2.9 FACULTAD EN MATERIA AGRARIA

Anteriormente, la fracción XII del artículo 27 constitucional se refería al Presidente como la suprema autoridad agraria, frase que reiteraba el artículo 8 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, Esa autoridad le confería al Ejecutivo Federal, conforme al artículo 27 y sus leyes reglamentarias: facultades administrativas, legislativas, a las cuales ya hemos hecho referencia, y jurisdiccionales.

El Presidente de la República, de acuerdo con el anterior artículo 27 constitucional, tenía expresamente el poder de:

- a) Reglamentar, cuando lo exigía el interés público, o se afectaran aprovechamientos, la extracción y utilización de aguas del subsuelo, e incluso establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional;
- b) Otorgar concesiones, de acuerdo con las reglas y condiciones que señalaban las leyes, para la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos cuyo dominio es el de la nación, con carácter de inalienable e imprescriptible;
- c) El establecimiento de reservas nacionales y su supresión, en los casos y condiciones que las leyes prevean;
- d) La resolución de límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población;
- e) La resolución de solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas;
- f) La fijación de la extensión de terrenos que pueden adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales, por acciones, que no tengan un fin agrícola;

- g) La declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores de 1876 y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas, y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad.⁸⁴

Es diferente lo que establece al respecto, en el actual artículo 27 constitucional en la fracción VI, respecto a lo que es la expropiación y la utilidad pública:

“Artículo 27... Fracción VI. ... Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”.⁸⁵

En tanto en la fracción XVIII, faculta al Presidente de la república a: “Artículo 27... Fracción XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras,

⁸⁴ Carpizo, Op cit. p.154-156.

⁸⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México. p36, 2º párrafo.

aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para interés público.”⁸⁶

Las facultades que tiene el Presidente de la República en materia agraria son amplias y corresponden al enunciado tan claro y rotundo de que es la suprema autoridad agraria. Uno de los problemas de esta gama de atribuciones es que el Presidente tiene que delegar parte de esos poderes en funcionarios agrarios, y es público y notorio que la expedición de numerosas resoluciones de carácter agrario se ha logrado a través del cohecho, corrupción que configura uno de los peores cánceres que corroen a la sociedad mexicana, y que en esta materia ha adquirido tonos escandalosos como el encarcelamiento de un ex secretario de la reforma agraria y algunos de sus colaboradores; somos conscientes además, como lo es toda la Nación de que muchos otros culpables también deberían estar en la cárcel y no detentando cargos públicos.⁸⁷

Facultades de Carácter Económico y Hacendario.

Intervención del Ejecutivo en el Proceso Económico.

El Estado interviene en la economía del país, nadie lo discute, e interviene principal y fundamentalmente a través de los instrumentos que posee el Poder Ejecutivo.

Los instrumentos por medio de los cuales el Presidente mexicano tiene en sus manos amplios y variados aspectos de la economía, son muy diversos; pero entre los más importantes

⁸⁶ Ídem p. 41.

⁸⁷ Carpizo, Op cit. p.155-156

están la política fiscal, la política de los precios, la política de la inversión y obras públicas, la política de las importaciones y comercio exterior, la política del petróleo, petroquímica y gas, la política de la energía eléctrica, la política de aguas, la política forestal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

No es posible que nos refiramos a cada uno de los componentes de este amplio sector que toca fases neurálgicas del desarrollo y la economía del país; por tanto, vamos a hacer referencia sólo a unos cuantos de ellos, que bastan para configurar el panorama general y darnos una idea de la situación: el Presidente es factor determinante en la economía del país, sus atribuciones y facultades son muy amplias y sus decisiones, en forma directa o indirecta, afectan a todos los habitantes de México.

El 30 de diciembre de 1950 se promulgó la *Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica*, con el objeto de que el Presidente pueda intervenir en las diferentes facetas del proceso económico: producción distribución y consumo. Esta Ley, que ha sufrido algunas reformas posteriores, fue de tan esencial trascendencia que el distinguido tratadista Andrés Serra Rojas afirmara posteriormente que era el punto de partida de un nuevo orden jurídico respecto de las relaciones del Estado con las cuestiones comerciales e industriales, y que constituía el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de Estado en México, aparte, desde luego, de los artículos correspondientes de la Constitución.⁸⁸

Veamos algunas fases de este conjunto normativo: se autoriza al Ejecutivo a participar en las actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de

⁸⁸ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1974, T. II, p. 301.

mercancías o con la prestación de servicios de una serie de aspectos muy importantes, tales como son: artículos alimenticios de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población del país; materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos de las industrias fundamentales; artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional; productos que representan renglones considerables de la actividad económica mexicana, y servicios que afectan la producción y distribución de esas mercancías y no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley. Además es el propio Ejecutivo el que determina qué mercancías y servicios deben considerarse incluidos en los renglones mencionados es este párrafo.

Los empréstitos.

La fracción VIII del artículo 73 constitucional, faculta al Congreso de la unión para i) establecer las bases sobre las cuales el Presidente puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; ii) aprobar esos mismos empréstitos; iii) los empréstitos deben celebrarse solo para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo iv) aquellos que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia de acuerdo al artículo 29 constitucional.

El Congreso fijará las normas sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar los empréstitos, reglas que deberán ajustarse a los preceptuado en la Ley Fundamental; además, deberá aprobar cada empréstito. Estos empréstitos, constituyen parte fundamental de la deuda pública que el Congreso reconoce y manda pagar a través de las disposiciones contenidas en el presupuesto de egresos que le presenta el Presidente de la República y que, en su caso, la Cámara de Diputados

aprueba. Esta es una materia muy delicada para el país, pues no sólo lo compromete económica sino también políticamente; en la realidad, las decisiones respectivas las toma el Presidente de la República.

La Ley de Ingresos.

En materia Hacendaria Federal hay tres actos del Presidente que revisten especial importancia; estos actos deben ser aprobados ya sea por el Congreso o por la Cámara de Diputados y son: la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.

Respecto a ellos, el Poder Legislativo tiene lo que se ha denominado *el poder de la bolsa*, es decir que el Ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el Órgano Legislativo; esto es de especial importancia: recordemos que una de las luchas del constitucionalismo tuvo como objeto que los reyes no tuvieran facultades discrecionales para el cobro de impuestos ni para el gasto de éstos, y que fuera necesaria, para ejercer dichos actos, la aprobación de los parlamentos.

El Presupuesto de Egresos.

El presupuesto de egresos es la relación de gastos que se autorizan a los Poderes Legislativo y Judicial, a las Secretarías y Departamentos de Estado, a los principales Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, así como el cálculo de las erogaciones que se realizarán por concepto de inversiones y deuda pública.

El presupuesto tiene una duración anual a partir del Primero de Enero y su aprobación es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados. Así, la autorización de gastos es anual y constitucionalmente el único gasto que se puede hacer sin que se encuentre en el presupuesto, es el que señala el artículo 75 constitucional. Cuando estatuye que no se debe dejar de indicar la remuneración a un empleo establecido por la ley, pero si se omite fijar esa retribución, se entiende que recibirá la señalada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

El proyecto de presupuesto de egresos es un proyecto de ley, y la Cámara de Diputados le podrá hacer todas las modificaciones que crea necesario. Opinar en sentido contrario, como se ha hecho⁸⁹ implica tratar de mermarle esta facultad a la Cámara y concentrar aún más el poder casi ilimitado del Presidente para determinar el gasto público; desde luego, éste no es el sentido de la Constitución, sino que, al contrario, se hace intervenir a la Cámara como un control al Ejecutivo en los aspectos de referencia.

El artículo 126 constitucional, dispone que no se puede hacer ningún pago que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Es decir, si el Ejecutivo necesitara más recursos que los aprobados en el presupuesto de egresos, debe ser autorizado en una ley; o sea, que entonces la competencia es de las dos Cámaras.

El artículo 74, fracción IV, indica que el objeto de la cuenta pública es conocer los resultados de la gestión financiera, para que se pueda comprobar si los gastos han seguido los criterios señalados en el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los

⁸⁹ Ríos Elizondo, Roberto. El presupuesto de egresos, en Estudios de derecho público contemporáneo, México, UNAM y FCE. 1972. p. 277.

programas. Dicha fracción continúa expresando que si del examen que efectúe la Contaduría Mayor de Hacienda resultaren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas correspondientes del presupuesto, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades que señala la ley.

Se justifica la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, pues la gran mayoría de los diputados no posee conocimientos contables y la labor de analizar la cuenta pública debe ser de carácter técnico como la que haría un despacho de contadores públicos. La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano administrativo y depende de la Cámara de Diputados, la que nombra a los jefes y demás empleados de esa oficina y que la vigila en el exacto desempeño de sus funciones.

Facultades respecto a los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

En este tema vamos analizar una serie de facultades que posee el Presidente, que son importantes, y que es difícil poder agrupar bajo algún rubro general, pues tienen su propio peso específico. En esta forma, la división que realizamos en este capítulo no sigue una regla, sino que enunciamos las materias y las examinamos con el ánimo de que ayuden en la visión general de cuáles son realmente las atribuciones del Presidente mexicano.

En México, el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, ha crecido en forma impresionante; hay intervención en una gama muy amplia de actividades que en última instancia son controladas por el ejecutivo.

En el Diario Oficial de la Federación del 8 de septiembre de 1976, se publicó la lista de las entidades registradas al 30 de junio de ese año: los Organismos Descentralizados alcanzaron la cifra de 124 y las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, la de 387, y no solo es la cantidad, sino la calidad. Demos unos cuantos ejemplos: el Presidente tiene en sus manos: el aspecto de la seguridad social, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; la política eléctrica, a través de la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza; las principales comunicaciones, los Caminos y Puentes Federales de ingresos y servicios conexos, aeropuertos y participación en Aeroméxico; empresas de Servicios Portuarios; la política de hidrocarburos, a través de PEMEX; fuerte injerencia en el problema habitacional a través del Infonavit, el Fovissste; en aspectos forestales y fertilizantes, a través de varios organismos de carácter forestal y guanos y fertilizantes; siderúrgicas; múltiples ingenios azucareros, productos pesqueros.

En esta forma, sectores neurálgicos de la economía son determinados por el Presidente de la República a través de los organismos y empresas mencionados y algunos otros más.

Facultades en Materia Educativa.

En el sistema mexicano, la educación es una facultad coincidente, es decir, es competencia tanto de la Federación como de los Estados y Municipios; pero en la realidad, es la Federación la que tiene el ámbito más amplio en esa materia, ya que el sostenimiento de los servicios educativos es muy oneroso y los erarios locales difícilmente son capaces de mantenerlos en la medida necesaria dentro de sus estados.

La Federación, a través de la Secretaría de Educación Pública que recibe instrucciones directas del Presidente de la República, sostiene el sistema educativo más completo con que cuenta el país: planteles preescolares, escuelas primarias, secundarias, de bachillerato, profesionales, normales, rurales, técnicas, de bellas artes y artes y oficios.

Entre algunas de las principales funciones que realiza la Secretaría de Educación Pública en el ámbito federal, de acuerdo con la Ley Federal de Educación, podemos mencionar las siguientes: otorgar, negar o revocar autorización a particulares para que puedan impartir educación preescolar, educación primaria, secundaria, bachillerato, universidad, y normal y la de cualquier otro tipo o grado destinada a obreros o a campesinos; Otorgar, negar o retirar discrecionalmente validez oficial a estudios impartidos por los particulares, y vigilar que la educación que impartan los particulares sea conforme a lo preceptuado en la ley.

El artículo 25 de la Ley Federal de Educación expresamente señala que es competencia del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, ejercer una serie de atribuciones, de las cuales sólo señalamos las más importantes: formular para toda la República los planes y programas de la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria; Establecer un sistema nacional de créditos que facilite el tránsito del educando de una modalidad o tipo educativo a otro, y vigilar en toda la república el cumplimiento de la propia ley.

Además, la Secretaría de Educación está autorizada para revalidar estudios, crear un sistema federal de certificación de conocimientos, expedir cédulas profesionales y vigilar el correcto ejercicio de las profesiones.

Y sólo cabe aclarar que no hemos hecho mención a las importantes funciones que la Secretaría de Educación Pública realiza en materia cultural.

Medios Masivos de Comunicación.

El 18 de enero de 1960 se publicó en el Diario Oficial, la Ley Federal de Radio y Televisión, que si bien no constituye un control directo del Ejecutivo Federal sobre la radio y la televisión⁹⁰ sí pone en manos del Presidente las concesiones de esos canales, así como una vigilancia permanente de los mismos.

En el artículo 1° de esa ley, se establece -en concordancia con el artículo 27 constitucional- que corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, el del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. La primera consecuencia de este artículo es que toda la materia de radio y televisión es de carácter federal y queda por tanto dentro de los poderes del Presidente.

El artículo 99 atribuye a las Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de Gobernación, la inspección y vigilancia de las estaciones de radio y televisión.

⁹⁰ Fix-Zamudio, Héctor, Supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano, en Comunicaciones mexicanas al VII congreso internacional de derecho comparado, México, Cuadernos de derecho comparado, núm. 6, UNAM, 1967, p. 152.

La Influencia del Cargo en el Presidente y Viceversa.

Es indudable que el cargo de Presidente influye en el hombre que lo desempeña: tantas facultades y tanto poder; el mando sobre hombres inteligentes; la visión de que está, durante su periodo, determinando la historia de México; tantas alabanzas e incienso de casi todos los sectores, y, además, los actos de la corte que lo rodea, y sin descanso lo está alabando y diciéndole lo excepcional que es y lo maravillosamente bien que lo está haciendo.

El cargo presidencial ha hecho que varios Presidentes hayan crecido en él,⁹¹ y que hombres más o menos grises, hayan realizado sus difíciles funciones bien y con decoro; tal es el caso de Emilio Portes Gil y de Adolfo Ruiz Cortines.

Un aspecto externo del cargo es el tratamiento de “señor Presidente” que se le da a su titular, tratamiento que se pronuncia con respeto y en muchos casos también con servilismo. Incluso amigos cercanos del Presidente, cambian el habitual “Tu” por el “Ud”, y es que todo se modifica respecto a quien ocupa la presidencia.

Con mayor razón, este aspecto se acentúa en países como los latinoamericanos, donde existe una tradición de poder personal, y donde generalmente los hombres predominan sobre las ideas y las instituciones.⁹²

⁹¹ Laski, Harold J. , *The American Presidency, and interpretation*, N.Y., Harper and Bros..Publishers, 1940. p. 40-41.

⁹² Cifra, Heras, Jorge, *curso de derecho constitucional*, Barcelona, Ed, Bosh, 1962, T. II, pp.322-323. Véase servicio español del profesorado de enseñanza superior, op. Cit., pp. 191-192; y Jaques Lambert, op. Cit., pp.297-298.

En México la presidencia se ha institucionalizado⁹³ lo que ha permitido que aún hombres débiles o que eran vistos como tales sean Presidentes fuertes, y que a pesar del cúmulo de poder que reúnen, al término del periodo, este poder pase a manos del que les sucede. Pero, aunque la presidencia se ha institucionalizado, la fuerza del Presidente hace que dicha institución adquiera los tonos y matices que le impone la persona del Presidente, su peculiar estilo de gobernar y su manera de contemplar la existencia y el poder. Así, recordemos lo que ya hemos asentado sobre la correlación que se encuentra entre el modo de ser del Presidente y el número de huelgas y huelguistas.

Los Poderes Políticos del Presidente Entrante.

¿Cómo es posible que un hombre tan poderoso como el Presidente, al dejar el cargo se quede sin poder? O si conserva algún poder, debemos preguntarnos ¿por cuánto tiempo?

Cosío Villegas opinó que el día en que le Presidente toma posesión del puesto, ya se encuentra en pleno uso de sus muy grandes atribuciones,⁹⁴ aunque posteriormente afirmó que el corte total entre el Presidente entrante y el saliente se produce dentro de los dos o tres primeros meses del periodo de aquél.

Sobre el corte total entre el Presidente saliente y el entrante no se pueden hacer generalizaciones, porque depende de las circunstancias y del carácter del Presidente que va a salir y del que va a tomar posesión del cargo.

⁹³ Córdoba, Arnaldo, la formación del Poder político en México, México, ed. Era, 1972, p.57. En sentido contrario consúltese Edmundo González Llaca, EL presidencialismo o la personalización del Poder, en deslinde, núm. 69, México, UNAM, 1975, pp. 5-6.

⁹⁴ Cosío Villegas Daniel. EL sistema Político mexicano, México, Joaquín Mortiz, 1972. p. 52.

Sin embargo, el Presidente saliente conserva alguna influencia, y esto depende, como lo hemos afirmado, de las circunstancias y de su personalidad.

Ahora bien, ¿cómo es posible que casi de la noche a la mañana, el hombre políticamente más poderoso se convierta casi en sólo un ciudadano más? La respuesta puede estar en que la presidencia se ha institucionalizado, y los verdaderos instrumentos del poder en México responden al cargo del Presidente y no a la persona; entre los más importantes de éstos podemos mencionar: el apoyo de los principales sindicatos y agrupaciones campesinas y populares; y el apoyo del Ejército. Además, es importante la actitud de los Presidentes salientes “que sabiendo que no conviene, o que es imposible seguir mandando, renuncian de *“motu proprio”* a intentarlo, y dejan en paz al sucesor”.⁹⁵

Limitaciones al Poder del Presidente.

Hemos examinado las principales facultades que el Presidente tiene en México, tanto las que le otorga la Constitución, como las que le conceden la Ley y el sistema político. Nuestro análisis de las facultades está llegando a su fin. Hemos revisado qué puede el Presidente hacer y cómo lo puede hacer. Nos toca ahora ver los límites que tiene.

Hay que asentar que la Constitución, si bien estructuró un Poder Ejecutivo fuerte, de ninguna manera lo deseó ilimitado ni por encima de la Ley; por tanto, el Presidente es responsable de ciertos actos ante el Congreso. Además, existen en la propia Ley Fundamental una

⁹⁵ Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión: desenlace y perspectivas*, México, Joaquín Mortiz, 19775, p. 115.

serie de facultades que pueden ser usadas como controles entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con el ánimo de lograr un equilibrio entre ellos.

Posibles controles del Congreso al Presidente.

El Presidente de la República posee múltiples facultades, pero la Constitución no lo hizo todopoderoso, porque parte de sus funciones no son discrecionales, sino que para poderlas realizar necesita de la voluntad del Congreso; este último puede utilizar su intervención en la facultad del Presidente como un medio de control político, y así lograr el equilibrio que debe existir entre los poderes y que es necesario para el buen funcionamiento del sistema de gobierno estructurado en la Ley Fundamental.

Las facultades que la Constitución confiere al Poder Legislativo respecto al Poder Ejecutivo como controles, o que pueden convertirse en controles políticos, son las siguientes:

- a) El poder de la bolsa.
- b) La ratificación de determinados actos,
- c) El juicio político de responsabilidad,
- d) Las sesiones extraordinarias y
- e) Las facultades implícitas

De los anteriores controles, los dos más importantes son el poder de la bolsa y el juicio político de responsabilidad, solo agregaremos unas ideas en cuanto a su función de control.

El poder de la bolsa: la Cámara de Diputados puede modificar, reducir o aumentar el proyecto de presupuesto de egresos que le propone el Presidente de la República, y recordemos que es la propia Cámara de Diputados la que examina anualmente la cuenta pública que le presenta el Ejecutivo.

Estas facultades le otorgan a la Cámara de Diputados un poder indiscutible, ya que pueden poner en entredicho la honorabilidad de la administración; como se ha escrito, el prestigio del Ejecutivo queda a merced de los diputados, quienes pueden diferir la aprobación o pueden condenar los gastos. Y es el Congreso quien da las bases y autoriza la celebración de los empréstitos.

Facultades Metaconstitucionales del Presidente de la República.

Es interesante recordar que el tratadista Jorge Carpizo⁹⁶ con todo acierto señala las causas que denomina “*facultades metaconstitucionales del Presidente*”, que determinan la hegemonía de este alto funcionario en todos los aspectos de la política y de la economía mexicana, afirmando al respecto que: “Las causas del predominio del Presidente mexicano son:

1. El debilitamiento del Poder Legislativo;
2. La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
3. Su marcada influencia en la economía;
4. La institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él;

⁹⁶ Carpizo MacGregor, Jorge. EL Presidencialismo Mexicano, Edición 1978, pp. 221 y 224.

5. La fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto de los medios masivos de comunicación;
6. La concentración de recursos económicos de la Federación, específicamente en el Ejecutivo;
7. Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales;
8. La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado; y
9. Un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

Las razones por las cuales el Presidente ha logrado subordinar al Poder legislativo y a sus miembros son principalmente las siguientes:

- a). Que si la gran mayoría de los legisladores pertenecen a un solo partido político, del cual el Presidente sea el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el Ejecutivo desea;
- b). Si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política;
- c). Por agradecimiento, ya que saben que le deben el cargo público;
- d). Además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político.

Hasta el año 2000, una cumbre política que tenía varios lustros de observarse sin interrupción, consistía en que el Presidente en turno designaba a su sucesor. Se solía afirmar que esa designación, era propia de una monarquía hereditaria y que desvirtuaba el régimen democrático diseñado por la Constitución. Actualmente la situación ha variado un poco, más es

deseable mucho más, pues el hegemonía del Poder Ejecutivo sigue siendo fuerte y avasalladora, es decir, sigue influyendo en el ánimo popular, a través del engaño de la “dádiva social”, pero influyente y condicionadota de voto electoral.

Facultades Metaconstitucionales de Nombramiento.

Éstas provienen de dos fuentes: la ley secundaria y el sistema político.

El Presidente nombra a una serie de funcionarios importantes, y las facultades de hacerlo se las otorga a la ley secundaria; como ejemplo podemos mencionar el Presidente de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (artículo552 de la Ley Federal del Trabajo), el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo612 de la Ley Federal del Trabajo), el Director General del CONACYT (Artículo10 de la ley que lo creó), el Director General y los Subdirectores de PEMEX(artículo 6 de la ley orgánica de petróleos mexicanos), propuesta de Director General del INFONAVIT a la asamblea general del organismo (artículo22 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT) El Director General del IMSS (Artículo256 de la Ley del Seguro Social), el Director General del ISSSTE (artículo104 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), etc.

CONCLUSIONES

1.- Los elementos fundamentales del Estado son tres: El Territorio, la Población y el Gobierno: El Territorio como parte fundamental del Estado, es la porción territorial en la cual se asienta una población que regularmente vive ahí; la Población, es el conjunto de personas que regularmente vive en el territorio de un estado, y que normalmente se tiene la intención de pertenecer a ese país.

2.- El Estado debe estar conducido por un gobierno y al frente el Poder Ejecutivo. Al decir conducido, implica que el gobierno a través del jefe del Poder Ejecutivo indicará el camino, la vía y la forma en que se administrará el país.

3.- La administración de un país, la lleva a cabo el gobierno, y es este el más apto de los poderes para conducir el rumbo del país, ya que es quien posee una bastedad de recursos, medios y conocimientos, ya sea que los tenga o los pueda poseer para facilitar el ejercicio del poder en el Estado, para de esta manera poder ejercer y gobernar adecuadamente. Es necesario que el Poder Ejecutivo y en específico el Presidente, tenga las facultades constitucionales y legales, ya que éstas le habrán de marcar los límites y los alcances de actuar como gobernante y como estadista.

4.- Los sistemas presidenciales en América Latina se basaron en el norteamericano, pero las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vía de desarrollo, hacen que haya evolucionado en forma diferente. En América Latina no existen una verdadera separación

de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los Poderes Legislativos se han subordinado al Ejecutivo.

5.- EL gran problema ha consistido por una parte en que el Presidente debe contar con las facultades que se requieren en un país en vías de desarrollo y, por la otra, en que han de serle señaladas limitaciones para que no caiga en la arbitrariedad y se respeten las libertades de los individuos. Se ha intentado, más que limitar el poder del Presidente a través de un equilibrio con el Poder Legislativo, ponerle límites en el tiempo.

6.- Un Ejecutivo débil no es sino una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil del gobierno no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno. Dando por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un Ejecutivo enérgico. Los ingredientes que dan por resultado la energía del Ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes. Los ingredientes que no proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria.

7.- Sea cual sea la situación, sin importar las circunstancias, el Presidente siempre debe cumplir con los poderes atribuidos por la Constitución, pero no más; siempre debe cumplir con la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Briseño Sierra. Humberto. Organización del Tribunal Fiscal, en Tercer Congreso Mexicano de Derecho Procesal, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1969.
- 2.- Burgess, John W. “Ciencia Política y Derecho Constitucional Comparado”.
- 3.- Burgoa, Orihuela, Ignacio, “Garantías Individuales”. Ed. Porrúa, México.
- 4.- Carpizo MacGregor, Jorge. Bases Constitucionales. Porrúa, México, 312 pp.
- 5.- Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, México, UNAM., 1973.
- 6.- Carpizo, Jorge. EL Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, 1978.
- 7.- Carpizo MacGregor, Jorge. El Poder Ejecutivo y las Relaciones Exteriores, en la Constitución y las Relaciones Exteriores de México, Porrúa, México.
- 8.- Conde, Francisco Javier. EL Hombre como Animal Político, Madrid, 1957.
- 9.- Córdoba, Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, México, ed. Era, 1972, p.57. En sentido contrario consúltase Edmundo González Llaca, El Presidencialismo o la personalización del Poder, en deslinde, núm. 69, México UNAM, 1975

- 10.- Coronado Mariano, Elementos de Derecho Constitucional Mexicano, México, Librería de Ch. Bouret, 1906.
- 11.- Cosío Villegas Daniel. EL Sistema Político Mexicano, México, Joaquín Mortiz, 1972.
- 12.- Cosío Villegas, Daniel, La Sucesión: Desenlace y Perspectivas, México, Joaquín Mortiz, 1975, p. 115.
- 13.- Crónicas de la Constitución Federal de 1824, Porrúa, México. pp. 630-631.
- 14.- Lozoya, Jorge Alberto. “El Ejército Mexicano”, en Lecturas de Política Mexicana, México, El Colegio de México, 1977, p. 373,
- 15.- Cuviller Armand. Manual de Sociología, Ed. El Ateneo, trad. De Armando J, Cobo, Buenos Aires, 1959, pág.485.
- 16-. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, México, Cámara de Diputados, 1967, t. VII,
- 17-. García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Ed. Alianza, España.
- 18-. Fayt, Carlos S. Derecho Político. Tomo I, Ed. Depalma, Argentina. pp.119 y 120.

- 19.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México. p.56

- 20.- Fix-Zamudio, Héctor, Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano, en Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, México, Cuadernos de Derecho Comparado, núm. 6, UNAM, 1967

- 21.- Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Trad. Luís Legaz Lacambra, Editora Nacional, México, 1957, p.7

- 22.- Heller, Hermann, Teoría del Estado, Ed. Prólogo de Gerhart Niemeyer; Versión Española de Luís Tobio, Fondo de Cultura Económica, México. 1955,

- 23.- Edmundo González Llaca, El Presidencialismo o la Personalización del Poder en Deslinde, núm. 69, México, UNAM, 1975, pp. 5-6.

- 24.- Heras, Jorge, Curso de Derecho Constitucional, Barcelona, Ed, Bosh, 1962, T. II,

- 25.- Herrera y Lasso, Estudios Constitucionales. Porrúa, México. 432 pp.

- 26.- Jellinek. Teoría General del Derecho y del Estado. Tradadista. Eduardo García Máynez. 1950. Editorial: Imprenta Universitaria

- 27.- Letelier, Valentín. Génesis del Estado y de sus Instituciones Fundamentales, Cabuty Cía., Buenos Aires, 1917, pp. 415 a 497

- 28.- Maurice Hauriou. Tratado de Derecho Político, España, 1942. p 145
- 29.- Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. UNAM. p.88 y s.s.
- 30.- Pereznieta Castro, Leonel. La Facultad de Celebración de Tratados como Síntoma de la Preponderancia del Poder Ejecutivo. El caso de México, en el Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, México, UNAM, 1977, pp. 386-387.
- 31.- Posada, Adolfo. Derecho Político. Ed. Porrúa, México. 235 pp.
- 32.- Ríos Elizondo, Roberto. El Presupuesto de Egresos, en Estudios de Derecho Público Contemporáneo, México, UNAM y FCE. 1972.
- 33.- Sepúlveda César, Derecho Internacional Público, México, Ed. Porrúa, 1964, pág.125.
- 34.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1974, T. II, p.
- 35.- Schwartz, Carl. Jueces en la Penumbra: La Independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y en México, en Anuario Jurídico, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, vol. 2, pp. 177-178.
- 36.- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 712

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1836.
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1843.
- 4.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
- 5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- 6.- Constitución Tesis jurisprudencial 890 publicada en el Apéndice al tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación, y que corresponde a la tesis 224 de la Compilación 1917-1965, Materia Administrativa y a la 510, Segunda Sala, del Apéndice 1975.
- 7.- Apéndice 1975, Segunda Sala. Tesis 512.
- 8.- Informe de 1984, Segunda Sala, tesis 104.