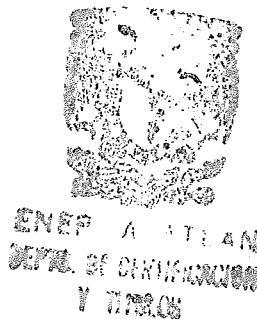


# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"



## LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN MEXICO

7576138-1

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

ARTURO GUTIERREZ ZAMORA

MEXICO, D. F.

1983

M-0630725



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.

A MI MADRE, EJEMPLO DE RESPONSABILIDAD Y ESFUERZO. PARA QUIEN LA REALIZACION- DE ESTE TRABAJO Y LO QUE EL REPRESENTA DEBE SER MOTIVO DE SATISFACCION Y ORGU LLO, POR SER EL FRUTO DE SU ABNEGADO Y TOTAL APOYO EN TODO LO QUE PARA BIEN - HE EMPRENDIDO.

A MIS HERMANAS RUTH Y LETICIA Y MIS CUÑADOS ROGELIO Y DAVID, CUYOS ESTI- MULOS Y AYUDA DESINTERESADA HAN CON- TRIBUIDO A QUE NO CLAUDIQUE EN LA - META QUE ME HE FIJADO.

A MARTHA, MI COMPAÑERA EN LA VIDA, QUE  
CON SU INQUEBRANTABLE FE; COMPRENSION-  
Y AYUDA, COMPARTE CONMIGO AMOROSAMENTE  
LOS MOMENTOS DIFICILES DE QUIEN QUIERE  
SALIR ADELANTE, CON CARIÑO.

PARA EL LICENCIADO CARLOS ATHIE MACIAS  
QUE CON SU AMISTAD Y VALIOSOS CONSEJOS  
HACE POSIBLE MI REALIZACION COMO SER -  
HUMANO Y COMO PROFESIONISTA, MI MAS --  
PROFUNDO AGRADECIMIENTO.

INDICE GENERAL

Página

INTRODUCCION

CAPITULO I

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA TEORIA DE LA  
DIVISION DE PODERES . . . . . 1

a) John Locke . . . . . 3

b) Montesquieu . . . . . 7

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL.

a) Estados Unidos. . . . . 11

b) América Latina. . . . . 16

c) México. . . . . 21

CAPITULO III

CARACTERISTICAS GENERALES DEL PRESIDENCIALISMO  
EN MEXICO . . . . . 37

CAPITULO IV

INTERVENCION DEL EJECUTIVO EN EL PROCEDIMIENTO  
LEGISLATIVO.

a) Iniciativa de Ley . . . . . 48

b) El Veto . . . . . 55

c) Publicación . . . . . 72

c) Ejecución . . . . . 77

CAPITULO V

FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA  
REPUBLICA.

a) Facultad Reglamentaria. . . . . 81

b) Facultades en Materia Económica . . . . . 86

c) Facultades en Materia de Salubridad . . . . . 91

d) Facultades en Materia de Tratados . . . . . 94

M-003077-5

Página.

CAPITULO VI	
CONCLUSIONES: . . . . .	99
BIBLIOGRAFIA.	
OBRAS DE CONSULTA . . . . .	104
LEGISLACION . . . . .	107

## INTRODUCCION

El abuso del poder público como consecuencia de su indebida concentración en una sola persona ha representado uno de los principales males que han padecido los pueblos.

En México el acrecentamiento de las facultades del Presidente de la República, constituye sin duda, la característica más notable de nuestro régimen político actual, y uno de los problemas cuya solución se presenta cada vez más difícil, dada la gran variedad de circunstancias que propician este fenómeno.

Tomando en cuenta que la búsqueda de una solución implica el previo estudio de la cuestión, he escogido como tema de investigación para mi tesis profesional, el análisis de las facultades de naturaleza legislativa que posee el Ejecutivo Federal en nuestro país; facultades que en mi opinión contribuyen en gran forma al crecimiento de su poder, y constituyen un posible ataque al principio de separación de poderes que consagra nuestra ley fundamental.

He considerado necesario señalar el origen y desarrollo de estas facultades en nuestras diversas Constituciones, haciendo referencia a las condiciones políticas y sociales de cada época que han influido en su reglamentación, con la intención de que se comprendan con mayor claridad, las razones que se han expuesto para su otorgamiento al Ejecutivo.

La situación actual que guardan las facultades legislativas



presidenciales, trataré de determinarla por el contenido y alcance de lo que disponen los preceptos constitucionales vigentes que las regulan atendiendo también a los aspectos del sistema político que influyen en su aplicación práctica, que provocan la deformación e ineficacia de los mecanismos de control sobre el poder presidencial establecidos en nuestra Carta Magna.

## CAPITULO I

### ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES

A mediados del siglo XVIII, la mayoría de los países de Europa estaban gobernados por monarquías autocráticas. La Gran Bretaña era considerada como la nación más libre del continente, por su parlamento representativo.

Entre las condiciones en que vivían los pueblos en esa época, destacan las siguientes:

1.- Por ausencia de un gobierno popular, se gobernaba en interés de las clases privilegiadas, sin importar el beneficio de las clases mayoritarias;

2.- Todo el poder tenía fundamento en la fuerza y el capricho del soberano y no en la ley;

3.- Existían profundas distinciones de clase en la sociedad, sobresaliendo una mínima parte de ella que gozaba de grandes privilegios. Con estas condiciones, Francia en 1789 da comienzo con la lucha en contra del absolutismo despótico, con lo que se conoce en la historia como la revolución francesa.

Los filósofos franceses que le dieron base ideológica a ésta revolución se inspiraron en el gobierno británico como modelo a seguir y la independencia de las trece colonias inglesas que formaron los Estados Unidos de Norteamérica les dió ánimo para iniciar la lucha. Y tomaron también como ejemplo varias de sus instituciones.

De las principales ideas y principios que se difundieron en este período, ocupa un lugar importante la teoría de la DIVISION DE PODERES.

Existe desacuerdo sobre el origen de este principio; algunos lo remontan a la época de la Grecia clásica con Aristóteles en su obra "La Política", donde al referirse a los cuatro elementos que encontró Sócrates como absolutamente necesarios para la existencia de la ciudad primaria y que son un tejedor, un labrador, un zapatero y un albañil, nos dice: "Sin embargo aun entre los cuatro elementos, o cualquiera que sea su número, tiene que haber necesariamente alguno que haga justicia y juzgue, y lo mismo que el alma debe considerarse parte del animal más que el cuerpo, también debe considerarse que partes tales como la guerrera, la que desempeña la administración de justicia y la deliberativa, que es obra de la prudencia política, pertenecen más a la ciudad que las ordenadas a la satisfacción de las necesidades" y añade "... una octava clase que sirve en los servicios públicos y las magistraturas, puesto que sin magistrados no puede existir la ciudad". (1). Aristóteles distingue pues, entre lo que debería ser una asamblea deliberativa, las magistraturas y lo que hoy llamaríamos órgano judicial; para aclarar lo anterior el mismo filósofo sostiene: -- "Todo régimen tiene tres elementos, y el legislador concienzudo debe considerar acerca de ellos lo que conviene a la república. Si esos elementos están en regla lo estará también el régimen, y los regímenes diferirán unos de otros según las diferencias que presente en ellos cada uno de estos tres elementos. De estos tres elementos, una cuestión se refiere a cuál es el que delibera so--

(1) Aristóteles, Política, tr. de Julián Marías y María Araujo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951, p. 173.

bre los asuntos de la comunidad; la segunda a las magistraturas,-- y la tercera, a la administración de justicia". (2).

He de advertir, que no es mi interés en estas breves consideraciones sobre el principio de la división de poderes, profundizar en el origen de éste principio, por lo que sin tratar de restarle mérito al genial estagirita, me avocaré a la exposición de los -- puntos más importantes de las aportaciones de Locke y de Montes-- quieu, por ser éstos quienes encontraron en la "división de poderes" un medio eficaz para evitar el abuso del poder del Estado -- por parte de sus gobernantes, lo que representa precisamente el -- aspecto sobre el que quiero llamar la atención al tocar este tema.

a) JOHN LOCKE

John Locke (1632-1704), publicó en 1690 su obra titulada "Se-- gundo Tratado del Gobierno Civil: Ensayo sobre el verdadero ori-- gen, la extensión y el fin del gobierno civil", mejor conocido co mo "Ensayo sobre el Gobierno Civil", en donde éste pensador in--- glés plasma en el capítulo XII, su noción sobre la división de po deres.

El maestro Tena Ramírez encuentra elementos nuevos en la teo-- ría de Locke, ya que expresa: "Hasta entonces la diversidad de ór ganos y la clasificación de funciones parecían obedecer exclusiva mente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del trabajo. A partir de Locke, este motivo pa-- ra fraccionar el poder público, pasa a ocupar un lugar secundario,

(2) Ibidem, p. 193.

y entonces surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso. De este modo la división de poderes llegó a ser, y siéndolo continúa hasta la fecha, la principal limitación interna del poder público, que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales". (3).

La limitación del poder para impedir su abuso la encontramos en la citada obra de Locke donde expone: "... podría ser sobrada tentación para la humana fragilidad, capaz de usurpar el poder, que las mismas personas a quienes asiste la facultad de legislar, a ella unieren la de la ejecución para su particular ventaja cobrando así un interés distinto del que al resto de la comunidad competiera, lance contrario al fin de la sociedad y gobierno". (4).

Para entender la teoría de Locke es necesario precisar el doble significado con que emplea el término poder. La palabra poder la utiliza tanto para designar el órgano del Estado, como para referirse a las funciones de éste. En el primer caso encuentra dos poderes: el de hacer las leyes y el de ejecutarlas, al decir: -- "Así pues, en las repúblicas bien ordenadas, donde el bien del --

(3) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. - Porrúa, S.A., México, 1976, p. 212.

(4) Locke, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, tr. José Garner, Fondo de Cultura Económica, México, 1941, capítulo XII.

conjunto es considerado como se debe, el poder legislativo se ha ya en manos de diversas personas, las cuales, debidamente reunidas, gozan de por sí o conjuntamente con otras, el poder de hacer las leyes... pero por disponer las leyes hechas de una vez y en brevísimo tiempo, de fuerza constante y duradera y necesitar de perpetua ejecución o de especiales servicios, menester será que exista un poder ininterrumpido que atienda a la ejecución de las leyes en vigencia y esté en fuerza permanente". (5).

En el segundo significado, descubre cuatro funciones del Estado como son la legislativa, la ejecutiva, la federativa y la prerrogativa, señalando que el poder de hacer las leyes se refiere a la función legislativa, y el poder de ejecutarlas abarca las tres funciones restantes. Locke explica lo anterior de la siguiente manera: "A la función legislativa incumbe dirigir el empleo de la fuerza de la república para la preservación de ella y de sus miembros. Esto se logra a través de la ley que es obra de las personas que integran esta función y que quedan sometidas a esa propia ley, la cual debe hacerse en vista del bien público". (6).

Ahora bien, como la ley dispone de "fuerza constante y duradera, y necesita de perpetua ejecución o de especiales servicios, menester será que exista una función ininterrumpida que atienda a la ejecución de las leyes en vigencia". (7). esta función será la ejecutiva.

(5) Ibidem, p. 94

(6) Ibidem, p. 144

(7) Ibidem, p. 145-146.

La función federativa la concibe como un poder natural que "contiene el poder de paz y guerra, ligas y alianzas y todas las --- transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a la república". (8). Es decir que la función ejecutiva la refiere al ámbito interno, mientras que la federativa la relaciona con "El manejo de la seguridad de intereses públicos en el exterior". (9). Sin embargo como "ambas requieren la fuerza de la sociedad para su ejercicio". (10), considera que no es conveniente que se encuentren en manos diferentes.

Sobre la prerrogativa nos dice que es la función "de obrar según discreción para el bien público, sin prescripción de la ley y -- aun a las veces contra ella". (11).

Como se puede apreciar, la teoría de este pensador queda un tanto incompleta, al concebir únicamente dos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, considerando como supremo al primero "porque quien a otro pudiere dar leyes le será obligadamente superior". (12). Sin embargo es casi seguro que sirvió de base a Montesquieu, quien habría de ser el expositor más brillante de esta -- teoría como enseguida veremos.

( 8) Ibidem, p. 147.

( 9) Ibidem, p. 148.

(10) Ibidem, p. 94.

(11) Ibidem, p. 94.

(12) Ibidem, p. 93.

b) MONTESQUIEU

Carlos de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu (1689-1755) en la división de poderes del Estado encuentra una buena fórmula para garantizar la libertad política del ciudadano, la que entiende como "La tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad". (13).

En su magna obra titulada Del Espíritu de las Leyes nos dice Montesquieu que para encontrar la libertad, aun en los estados moderados, "sería indispensable que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación... y agrega más adelante ... para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas". (14).

Montesquieu encuentra que "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a éste último poder ju-

(13) Montesquieu Charles, Louis de Secondat, Del Espíritu de las Leyes, tr. Nicolás Estévez, México, Ed. Porrúa, 1973, Colección "Sepan Cuántos". No. 191, p. 104.

(14) Ibidem, p. 104.



dicial, y al otro poder ejecutivo del estado". (15).

Montesquieu establece de una manera más clara y precisa la necesidad de que esos tres poderes se encuentren depositados en -- personas o instituciones distintas para que exista la libertad, -- ya que "Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona el mismo cuerpo, falta la confianza, por que puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente". (16).

De la misma manera, para que haya libertad el poder de juzgar debe estar deslindado del legislativo y del ejecutivo, porque "si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador; si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor". (17). Y para culminar su razonamiento formula este juicio: "Todo se habría -- perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares". (18).

La teoría de Montesquieu ha sido objeto de duras críticas, -- principalmente de quienes consideran que descomponer la potestad estatal en tres poderes, significaría limitar su capacidad de acción, con lo que se destruiría la unidad y fuerza del Estado; es

(15) Ibidem, p. 104.

(16) Ibidem.

(17) Ibidem.

(18) Ibidem.

decir: "Los críticos de la división de poderes sostienen la imposibilidad y hasta la imprudencia de la separación de los órganos del poder público, sin tener en cuenta que para la subsistencia misma del Estado y para su eficaz desarrollo se requiere de una permanente y ágil coordinación entre los distintos cuerpos que integran al gobierno". (19).

Gran parte de estas críticas se deben quizá a que la teoría original de Montesquieu ha sido interpretada muchas veces apartándose del verdadero pensamiento de este autor. León Duguit, por ejemplo nos dice que la primera Constitución francesa (1791), resultó en lo que se refiere a la separación de poderes una exagerada interpretación de las ideas de Montesquieu, quien además de no haber empleado jamás en sus escritos la expresión división o separación de poderes, tampoco consideró que los órganos investidos de las tres funciones del Estado deberían ser tres órganos dotados de una parte de la soberanía, absolutamente independientes uno del otro, y sin posibilidad de una acción y colaboración recíproca. (20).

Efectivamente de la lectura de su obra, se comprende que lo que Montesquieu buscaba era que los poderes no se depositaran en una persona o institución, y nunca habló de que una vez que estuvieran éstos en manos diferentes no pudieran auxiliarse los unos a los otros. Además que no obstante las críticas que ha tenido -

(19) Madrid Hurtado, Miguel de la.- Estudios de Derecho Constitucional. Instituto de Capacitación Política, México, 1981, p. 158.  
(20) Citado por De la Madrid Hurtado Miguel, op. Cit. p. 130.

esta doctrina, ha sido acogida en casi todas las constituciones\_ del mundo como "... una de las piezas maestras de la doctrina -- constitucional moderna". (21).

(21) Ibidem, p. 127.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

#### a) ESTADOS UNIDOS

La Confederación de Estados que se formó a raíz de la declaración de independencia de las trece colonias británicas, se mostró incapaz de enfrentar las presiones de la Gran Bretaña, principalmente cuando ésta trató de cerrar el comercio de sus colonias con los nuevos Estados confederados. El Congreso de la Confederación carecía de poderes suficientes para reglamentar el comercio exterior, lo que hizo patente la necesidad de un gobierno que tuviera amplios poderes para solucionar este tipo de problemas.

En 1787 se reunieron los delegados de los trece Estados que formaban la Confederación, y en esa Convención que tuvo lugar en Filadelfia "... casi inadvertidamente, terminaron por dar origen a la primera Constitución moderna de un estado federal". (1). "En la que se introdujo el principio de la 'división de poderes'. Pero sustituyendo al jefe de estado hereditario por uno electivo, dando origen de manera casual, a la nueva forma de Gobierno Presidencial". (2).

En mi opinión ese origen completamente "casual", no es totalmente aceptable si tomamos en cuenta que: "Los arquitectos de la --

(1) Biscaretti Di Ruffia, Paolo, Introducción al Derecho Constitucional Comparado, tr. de Héctor Fix Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 92.

(2) Ibidem.

Constitución Norteamericana conocían las posibilidades inmediatas y la política práctica, pues de otro modo nunca hubieran logrado el enorme triunfo de obtener la ratificación de una nueva Constitución que al transferir el poder de los estados a un gobierno central, y de los legisladores a los ejecutivos, afectaba los nervios políticos más sensibles de los Estados Unidos". (3). Al tocar el tema, Baéz Martínez explica que el Sistema Presidencial, se dió en Estados Unidos de Norteamérica porque "Los constituyentes americanos de fines del siglo XVIII, conservaban el recuerdo de los peligros que ofrecía la omnipotencia de los parlamentos, tanto más cuanto habían sufrido directamente la política del parlamento inglés". (4).

La importancia que se le atribuye a la Constitución de Filadelfia es justificable por cuanto con ella se inaugura un nuevo régimen político que posteriormente habría de irse implantando en la mayor parte de los países del mundo.

Las principales características de esta Constitución son las siguientes:

Pertenece a las Cartas rígidas, escritas y codificadas. Distribuye la soberanía entre la Federación y los Estados, creando por lo tanto, Poderes Federales y Poderes Locales y constituye los --

(3) James Burns, MacGregor, Gobierno Presidencial, México, Editorial Limusa Wiley, 1967, p. 23.

(4) Baéz Martínez, Roberto, Derecho Constitucional, "La Crisis de las Estructuras Políticas en el Mundo, México, Cárdenas, 1979, p. 258.

tres poderes objeto de nuestra atención en el primer capítulo de este trabajo, es decir el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Las notas más relevantes del sistema presidencial que estableció, son: el Ejecutivo está depositado en el Presidente de la República el cual es nombrado por los electores que a su vez han sido electos por el pueblo (elección indirecta), pudiendo ser destituido únicamente por acusación política que debe presentarse ante las Cámaras de Diputados y Senadores, ésta última presidida por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. El período presidencial es de cuatro años pudiendo ser reelecto. Cuando falta el Presidente de la República lo sustituye el vicepresidente quien es al mismo tiempo presidente del Senado, electo en la misma forma que se emplea para elegir al Presidente de la República.

Sus facultades se pueden resumir en cuatro materias fundamentales como son: negocios extranjeros, administración del país, legislación y nombramientos. En los negocios extranjeros el Presidente procede con la participación del Senado puesto que necesita de su aprobación. En la Administración, obra casi ilimitadamente pues su actividad está subordinada a la propia Constitución. En el aspecto legislativo tiene el derecho de veto sobre los Bills que le envía el Congreso para que los apruebe y adquieran el carácter de Leyes, pero en caso de no aprobarlos (vetarlos), son devueltos a la cámara de origen para que si son vota-

dos nuevamente por ambas cámaras con un mínimo de las dos terceras de votos, esos Bills se convierten en leyes. Podemos decir que el derecho del veto concedido al Presidente le ayuda a contrarrestar la acción del legislativo, ayudando a mantener el equilibrio de los poderes.

Como colaboradores del Presidente, se encuentran los secretarios de Estado que son nombrados por él con el asentimiento del Senado. Estos secretarios no deben ser miembros del Congreso, impidiendo de esta manera la fusión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por las facultades concedidas al Presidente, en Estados Unidos, podemos afirmar que su situación política es superior, con mucho, a la del Rey en Inglaterra y que la del Presidente en Francia, porque el Primer Ministro opaca la actividad del primero en Inglaterra y el gabinete hace lo propio con el segundo en Francia. También tiene mayor consistencia el Ejecutivo norteamericano que el Primer Ministro francés y que el Primer Ministro Inglés, pues ellos como parte integrante del parlamento, están sujetos a su confianza, por lo que si les llega a faltar esta, quedarían cesados de su cargo. En cambio en Estados Unidos los poderes son independientes unos de otros por lo que no necesitan de la confianza de un poder a otro para poder ejercer su cargo.

La Constitución Norteamericana de 1787, estableció un mecanismo de control y colaboración entre los poderes, para garantizar su equilibrio. Por un lado estructuró un poder Ejecutivo fuerte,

independiente y con fuertes defensas frente al Poder Legislativo; y por otro lado resguardo al Legislativo con facultades tendientes al control previo, simultáneo o posterior de los actos del Ejecutivo. Pero "La estricta diferenciación que se estableció entre el Legislativo y el Ejecutivo, se ha atenuado con posterioridad considerablemente en la práctica, debido a la organización sucesiva de las fuerzas políticas norteamericanas en dos grandes -- únicos partidos, los demócratas y los republicanos". (5).

En Estados Unidos "El federalismo también ha sentido el impacto del gobierno presidencial. Los presidentes modernos han transformado las viejas doctrinas y prácticas de los derechos estatales, al extender su poder de implantar en esas áreas urbanas de la nación". (6).

(5) Biscaretti Di Ruffia, Paolo, op. Cit. p. 92.

(6) James Burns, MacGregor, op. Cit. p. 382.



b) AMERICA LATINA

Conforme lograban su independencia, los países latinoamericanos, casi en su totalidad, establecían para su gobierno el sistema presidencial que por primera vez consagró la Constitución Estadounidense de 1787, influenciados seguramente por el buen resultado que parecía estar dando en ese país.

Para Monique Lions, "En su forma jurídica, el régimen tipo de América Latina casi no se ha alejado del modelo de la Constitución Estadounidense de 1787". (7). No obstante esa semejanza, su desarrollo ha sido distinto porque "Lo que caracteriza al régimen norteamericano no es la separación de poderes, sino el equilibrio de los poderes".

En América Latina, la situación es muy diferente. El régimen presidencial no es un régimen de equilibrio de poderes, pues la preponderancia presidencial le es inherente. Las asambleas latinoamericanas desempeñan una función mucho menos importante que las de Estados Unidos: prácticamente, no rechazan ni modifican un proyecto de ley y nunca impondrían al presidente una legislación que éste no desee". (8).

Es evidente que el sistema presidencial no ha dado el mismo resultado en América Latina, que en el país donde tuvo su origen, pero ¿qué otra cosa podía esperarse? si como señala Jorge Carpi-

(7) Lions Monique, El Poder Legislativo en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México, 1974, p. 5.

(8) Ibidem.

zo "el éxito del régimen presidencial norteamericano hay que relacionarlo con factores extrajurídicos, como son la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política". (9). Mientras que en América Latina se dan en cambio condiciones económicas y sociales radicalmente opuestas, es decir: economía extremadamente débil y vulnerable; bajo nivel cultural; alto índice de natalidad y una gran parte de la población que no saben leer ni escribir; así como otros factores y causas de orden social y económico propias de nuestros países subdesarrollados.

Al abordar el tema Biscaretti Di Ruffia nos dice que "tratándose de Estados en vías de desarrollo cuyas difíciles condiciones ambientales entre la que destaca la ausencia de una sólida cohesión indispensable para hacer surgir en los ciudadanos el 'necesario sentido del Estado' y por las graves condiciones del desarrollo económico, el éxito práctico obtenido por la adopción de la institución presidencial, no ha sido muy brillante, y además podemos verificar con posterioridad que las violaciones al ordenamiento jurídico han sido numerosas y sustanciales". (10).

Acorde con la anterior opinión, el maestro Fix Zamudio expresa: "la simple elevación de ciertos principios al valor de preceptos constitucionales no ha sido suficiente para 'garantizar' su efica-

(9) Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, ed. Siglo XXI, México, 1979, p. 16.

(10) Biscaretti Di Ruffia, Paolo, op. Cit. P. 103.

cia, como lo ha demostrado repetidamente la dolorosa y atormentada historia de nuestros pueblos latinoamericanos". (11).

En términos de Maurice Duverger, "El presidencialismo es una aplicación deformada del régimen presidencial clásico por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente". (12). Pero encuentra diferencia con la semi-dictadura porque a diferencia de ésta, en el presidencialismo — "la balanza se inclina más del lado de la democracia, siendo aun las elecciones — y elecciones relativamente competitivas la base esencial del poder". (13).

Siguiendo la teoría de este autor, habremos de estar de acuerdo en que en América Latina se ha instaurado esa deformación del sistema presidencial llamado presidencialismo. Pero ese presidencialismo a su vez tiene variantes según la forma en que se aplica; así por ejemplo Karl Lowenstein encuentra tres tipos que son:

- 1).- Presidencialismo puro, donde el predominio del poder ejecutivo es evidente (aquí coloca a México);
- 2).- Presidencialismo atenuado, porque el poder se ejerce conjuntamente con un gabinete de ministros y;

(11) Fix Zamudio, Héctor, Constitución y Proceso Civil en Latinoamérica, México, 1974, p. 26.

(12) Duverger Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Editorial Ariel, Barcelona, 1962, p. 213.

(13) Ibidem.

3).- Presidencialismo con elementos parlamentarios, o en forma de ejecutivo colegiado. (14).

Dos características fundamentales, son las que encuentra Biscaretti Di Ruffia en el llamado "presidencialismo latinoamericano": un estricto predominio del presidente y un papel importante asumido por el ejército, y lo clasifica en dos clases:

I.- Aquél que aunque deformado, mantiene un régimen de libertad democrática, un pluripartidismo permanente y una reelección inmediata y a veces totalmente prohibida del Presidente de la República;

II.- El que se semeja mucho a la forma autoritaria de gobierno, por no existir una oposición efectiva; haber un mecanismo de elecciones simuladas y hacer uso frecuente de las fuerzas militares para apoyar el poder establecido, y libertades públicas prácticamente inexistentes. (15).

Este mismo autor encuentra la diferencia esencial entre la forma presidencial y el autoritarismo, en que en este último falta "una motivación seria de carácter teleológico, es decir, de realización de un claro y previo programa político renovador, ya que las motivaciones mismas se agotan en el puro y simple ejercicio del poder en interés exclusivo de los gobernantes". (16)

(14) Lowenstein, Karl, citado por Jorge Carpizo, El Presidencialismo Mexicano, op. Cit. p. 17.

(15) Biscaretti Di Ruffia, Paolo, op. Cit. p. 103.

(16) Ibidem, p. 104.

Este breve panorama acerca del sistema presidencial en América Latina ha de servirnos de referencia para comprender el desarrollo de ese sistema de gobierno en nuestro México, por serle aplicables muchas de las condiciones señaladas como generales de la región de la cual forma parte.

c) MEXICO

El primer antecedente del sistema presidencial en México, formalmente hablando, lo encontramos en el Acta Constitutiva y la Constitución Mexicana de 1824.

Para algunos autores, los constituyentes de esta época estuvieron influenciados por la Constitución norteamericana de 1787; -- otros encuentran semejanzas de ambos documentos con la Constitución de Cádiz, y todavía hay quienes se inclinan por las dos cosas, como es el caso de Jorge F. Gaxiola (17), quien sostiene -- que en Don Miguel Ramos Arizpe -- que encabezó la comisión redactora -- influyó el proyecto de constitución hecho por Esteban F. Austin, en el que mezcló principios de las Constituciones norteamericana y la de Cádiz.

La Constitución Mexicana en 1824 estatuyó el principio de la separación de poderes que con anterioridad se había plasmado en el Acta Constitutiva, en la forma siguiente:

"Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". (18).

Con lo que el siguiente paso era entonces, determinar qué funciones habrían de atribuirse y cómo estarían constituidos cada uno de éstos órganos precisando las relaciones entre ellos. Muchos -- fueron los problemas a que se enfrentaron en esta labor; especialmente en lo que se refiere al poder Ejecutivo.

(17) Citado por Jorge Carpizo, El Presidencialismo, op. Cit. -- p. 41.

(18) Artículos 6º de la Constitución de 1824 y 9º del A. Constva.

Dos fueron los principales aspectos a tratar respecto este poder: primero, lo referente a su titularidad; y segundo, lo relativo a las facultades o atribuciones que habían de asignársele, así como las limitaciones que debían imponérsele.

La Comisión de Constitución decidió depositar el Poder Ejecutivo en una sola persona, señalando en su proyecto lo siguiente:

LA CONSTITUCION GENERAL DEPOSITARA POR TIEMPO LIMITADO EL PODER EJECUTIVO EN UN INDIVIDUO CON EL NOMBRE DE PRESIDENTE DE LA FEDERACION MEXICANA, EL CUAL SERA MEXICANO POR NACIMIENTO DE LA MISMA FEDERACION, CON LA EDAD DE 35 AÑOS. LAS DEMAS CUALIDADES EL MODO DE ELEGIRLO Y SU DURACION SE DETERMINARA POR LA MISMA LEY CONSTITUCIONAL.

Esto dió motivo a enérgicas protestas por parte de quienes pensaban en un ejecutivo colegiado.

El diputado Demetrio del Castillo, por ejemplo, se oponía al ejecutivo unipersonal porque temía que "el encargado del gobierno supremo al fin y al cabo se erigiese en tirano de la patria". (19).

Manuel Rejón, en voto particular expresó que "Siendo uno y - único el depositario del poder Ejecutivo queda demasiado expuesta a ser arrancada la tierna planta de nuestra libertad. Un hombre con las atribuciones que le dispensa el Acta Constitutiva, se halla demasiado separado y distante de los otros ciudadanos, de modo que tiene intereses muy distintos a los del Estado...". (20).

(19) Cfr. Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación, Cámara de Diputados, México, 1974, tomo I, p. 50.

(20) Ibidem, p. 50.

El diputado Juan Rodríguez proponía un ejecutivo colegiado,-- diciendo: "bajo el gobierno de un solo hombre, que tiene arbi--  
trio de crearse un partido por medio de los empleos y puede dis--  
poner de la fuerza armada... que mejor estará el Poder Ejecutivo  
en un cuerpo moral, porque tiene más luces, más constancia y es\_  
más remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria".  
(21).

Según se puede apreciar, las principales razones para oponer--  
se al ejecutivo unipersonal, eran que se crease una tiranía, de--  
bido en parte que como ya se pensaba que éste poder tuviera el -  
control absoluto de la Administración Pública, además del mando\_  
de las fuerzas armadas; era fácil que se viera tentado el Presi--  
dente a abusar de ese poder, trayendo como consecuencia el esta--  
blecimiento de una tiranía.

Por otra parte los que veían el ejecutivo unitario, con bue--  
nos ojos, le atribuían ventajas como "la celeridad y el sigilio\_  
que nadie deja de reconocer en el gobierno monárquico". (22). Y  
el diputado Espinosa recomendaba el ejemplo de Estados Unidos di--  
ciendo "no embaracemos la máquina del estado para asegurarla". -  
(23).

Finalmente, después de duros debates, la Comisión de Constitu--  
ción logró su propósito. Se aprobó el Ejecutivo unipersonal, --

(21) Ibidem, p. 447.

(22) Ibidem, p. 437.

(23) Ibidem.



quedando el artículo 74 de la siguiente manera:

"EL SUPREMO PODER EJECUTIVO DE LA FEDERACION SE DEPOSITA EN UN SOLO INDIVIDUO QUE SE DENOMINA PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

Y una vez solucionado el problema de la titularidad, lo relativo a las facultades que se le habían de otorgar no representó mayor dificultad. Le concedieron facultades tan numerosas e importantes que José B. Barragán, afirma que el modelo más semejante de éste presidente, por sus facultades, es el ejecutivo monárquico establecido en la Constitución de Cádiz. (24).

Fue el artículo 110 de la Constitución de 1824 principalmente, donde se plasmaron dichas facultades, que eran las siguientes:

1).- Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso.

2).- Reglamentar las leyes expedidas por el Congreso.

3).- Ejecutar las leyes.

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

5).- Cuidar de la recaudación y decretar las inversiones.

6).- Nombrar a los diplomáticos, cónsules, principales oficiales del ejército, armada y milicia, jefes de las oficinas generales de Hacienda, con la aprobación del Senado.

7).- Nombrar a los demás empleados del ejército, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, de acuerdo con

(24) Barragán Barragán, José, Formación del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1824, UNAM. México, 1977, p. 113.

las leyes.

8).- Nombrar a propuesta en terna de la Suprema Corte, a los jueces de circuito y distrito, y a los promotores fiscales.

9).- Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

10).- Declarar la guerra previo decreto del Congreso y conceder patentes de corso conforme a las leyes.

11).- Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos del artículo 50.

12).- Celebrar tratados con la aprobación del Congreso General.

13).- Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días.

14).- Convocar al Congreso para sesiones extraordinarias cuando lo crea conveniente y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del consejo de gobierno.

15).- Cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente y que las sentencias sean ejecutadas conforme a las leyes.

16).- Suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar de la mitad del sueldo a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos.

Respecto a las restricciones al poder del Presidente, el artículo 112 mencionaba:

A.- No podía mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin el previo consentimiento del Congreso.

B.- Tenía prohibido imponer penas o privar a alguien de la libertad; podía cuando mucho imponer un arresto, cuando la seguridad de la federación así lo exigiera, pero en un término no mayor de 48 horas debía poner a disposición del juez a quien hubiera arrestado.

C.- Sólo en caso de conocida utilidad general y contando con la aprobación del Senado o del Consejo de gobierno, podía ocupar la propiedad particular, mediando indemnización.

D.- No podía impedir las elecciones.

E.- Tenía prohibido salir del país, sin autorización del Congreso durante su encargo y hasta un año después.

Marcos Armando Hardy opina que la Constitución de 1824 le otorgó al Presidente demasiadas prerrogativas, y eso que los diputados constituyentes en general, estaban preocupados por limitar las facultades del Presidente.

El maestro Jorge Sayeg también sostiene que esta Constitución adoptó el sistema presidencial norteamericano, y constituyó al Ejecutivo en el centro del poder, concediéndole una amplia autonomía política. (25).

En cambio para Jesús Reyes Heróles esta Constitución dejó al Congreso una autoridad sin límites, (26) porque el gran temor --

(25) Sayeg Helú, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, -- Tomo I, Cultura y Ciencia Política. México, 1972, p. 251.

(26) Reyes Heróles, Jesús, El Liberalismo Mexicano, Tomo I, Los Orígenes. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1957, p. 314.

que les infundía el recuerdo del despotismo de Iturbide hacía -- que pensaran en defender el principio de la división de poderes\_ y la supremacía del Legislativo. (27).

En realidad lo que hizo la Constitución de 1824 fue configu-- rar un ejecutivo fuerte, pues aun cuando el Congreso contó ade-- más de la facultad propia de este poder que es la de hacer las -- leyes, con las de interpretar la Constitución y las de que en ca lidad de gran jurado conocer de las acusaciones hechas al Presi-- dente de la República por delitos de cohecho o soborno; impedir\_ las elecciones de presidente, diputados y senadores, así como el de impedir a cualquiera de las Cámaras el ejercicio de sus fun-- ciones no es suficiente para pensar en esa "autoridad sin lími-- tes", puesto que de las atribuciones otorgadas al Ejecutivo Fede-- ral podemos observar que éste contaba con el poder suficiente pa-- ra oponerse a las decisiones del Congreso aun mediante la fuerza si esto fuera preciso.

La Constitución de 1824, no fue capaz, sin embargo, de apla-- car el ansia de poder que se había apoderado de varios grupos an-- tagónicos entre los que sobresalían los liberales y los conserva-- dores que estuvieron alternándose en el poder. En 1836 estando -- en el poder Santa Anna, se expide la Constitución centralista -- que D. Emilio Rabasa califica del siguiente modo:

"No es fácil encontrar Constitución más singular ni más extra

(27) Reyes Heróles, Jesús, El liberalismo Mexicano, Tomo II, La\_ Sociedad Fluctuante. UNAM. México, 1958, p. 30.

vagante que éste parto del centralismo victorioso, que no tiene para su disculpa ni siquiera el servilismo de sus autores, porque si por sus preceptos, las providencias, el parlamento y el poder judicial quedaban deprimidos y maltrechos, no salía más medrado el ejecutivo, que había de subordinarse a un llamado poder conservador, en donde suponían investir algo de sobrehumano, intérprete infalible de la voluntad de la nación cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública... Y en cambio no eran responsables sino ante Dios". (28).

En las llamadas Siete Leyes Constitucionales el supremo poder conservador estaba incluso facultado "para suspender a la alta corte de justicia, para declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República y hasta para suspender por dos meses las sesiones del Congreso". (29).

Posteriormente en 1843 se establece la otra carta centralista que se conoció con el nombre de Bases Orgánicas en la que sin mayor recato se conceden al Ejecutivo un gran cúmulo de facultades que lo convierten en poco menos que un rey de la edad media. Y "Sólo porque la Constitución de 36 es tan rematadamente extravagante vacila el criterio para tener y declarar por --

(28) Rabasa, Emilio, La Constitución y la Dictadura, México, --- 1912, p. 17-18.

(29) Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, ed. Pax, México, 1978, p. 137.

peor la de 43. En los autores de aquélla hubo algo de libertad de acción; en los que está, la única libertad que haya habido, - si alguna, se empleó en fraguar una organización que dependiera por completo del Gral. Santa Anna, porque temían que éste, en - apariencia irresponsable de la disolución del Congreso, lo restableciera con federalismo y todo, si no era la Asamblea Nacional Legislativa bastante pródiga en concesiones de autoridad y poder para el Presidente". (30).

Afortunadamente esta Constitución tuvo escasa vigencia, ya - que para 1847 se restaura el federalismo y la Constitución del 24 cobra otra vez vigencia aunque con reformas. Y es aplicada - con dificultades hasta 1853 en que es roto el orden constitucional por la última y más odiosa dictadura santanista, en la que - el dictador incluso se hizo llamar "alteza serenísima" a la vez que suprimía todo tipo de derechos; combatiendo la libertad de prensa y decretando una gran cantidad de contribuciones, llegando a cobrarlas hasta por tener puertas, ventanas y perros, todo esto hasta 1857 en que se expide una nueva Constitución.

Como resultado de la revolución de Ayutla, se pone fin al gobierno de Santa Anna y se forma un nuevo Congreso Constituyente integrado casi en su totalidad por personas que habían sufrido - los efectos del gobierno tiránico, por lo que "la obsesión de -

(30) Rabasa, Emilio, op. Cit. p. 21.

aquel cuerpo legislativo era clara: LIMITAR LA ACCION DEL PODER EJECUTIVO". (31). Y más aun "LA FORMULA ERA AMINORAR LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO Y SUBORDINARLO TOTALMENTE AL LEGISLATIVO". (32).

Cabía pues esperar de ese cuerpo constituyente la redacción de una Constitución que estableciera un mecanismo de control del ejecutivo que impidiera sus excesos. Cosío Villegas encuentra dos razones por las que el constituyente del 57 estructuró al poder legislativo superior a los demás poderes "... primero por que les obsedía el recuerdo de los 50 años anteriores en que repetidamente el jefe del ejecutivo se transformaba en dictador; y segundo, porque considerando inconclusa la obra de la reforma, quisieron confiar su prosecución a una cámara única de diputados con cierto aire de asamblea nacional revolucionaria a la francesa". (33).

La Constitución del 57 según Rabasa, estableció una utópica división de poderes, armando de tal poder al legislativo, que hacía imposible el desenvolvimiento del ejecutivo; porque no sólo le otorgó las atribuciones propias de este órgano, sino también una serie de controles sobre la actividad presidencial; lo cual la hace parecerse a un régimen parlamentario, en un régimen presidencialista. Lo que trae como consecuencia obligada que la --

(31) Serra Rojas, Andrés, La Estructura del Poder Ejecutivo en el Texto Original de la Constitución de 1857, México, Ed. Porrúa, p. 21.

(32) Ibidem, p. 53.

(33) Cosío Villegas, Daniel, El Sistema Político Mexicano, México, Joaquín Mortiz, 1980, p. 22.

actividad presidencial se vea entorpecida por la misma Constitución; ya que el presidente para respetarla tiene que permanecer inactivo, dando lugar a la anarquía y desorganización del Estado. (34).

La mayoría de los autores, califican la Constitución de 1857 de muy liberal, sin embargo José Ma. Calderón expresa que ésta "no era la representación del más puro jacobismo liberal; todo lo contrario, era moderada. Fueron la euforia popular, los anatemas de la iglesia y los juicios de los conservadores los que la hicieron pasar como 'altamente liberal' ". (35).

Daniel Moreno afirma que en esta Constitución "Aunque los liberales avanzados no habían logrado el triunfo completo de sus ideales, habían realizado notables avances". (36).

Lo que si parece no admitir discusión es el hecho de que fueron los constituyentes del 57, los que mayores obstáculos han puesto al desarrollo de las facultades del ejecutivo, admitiéndose también la supremacía del papel del congreso sobre los otros dos poderes.

Como quiera que haya sido la forma en que la Constitución del 57 estructuró los poderes; lo cierto es que Juárez desde el principio de su gobierno comprendió que el seguir sus lineamien

(34) Rabasa, Emilio, op. Cit. p. 92-100.

(35) Calderón, José María, Génesis del Presidencialismo en México, ediciones El Caballito, México, 1972, p. 20.

(36) Moreno, Daniel, op. Cit. p. 188.



tos, le impediría desenvolverse con la amplitud y libertad que las condiciones del momento requerían, por lo que optó por no respetarla.

Juárez gobernó siempre "con el poder formidable de las facultades extraordinarias... los breves períodos en que por excepción no las tuvo, contó con la ley del estado de sitio... con la --- Constitución no gobernó nunca". (37).

Justificó el uso de las facultades extraordinarias, por las amenazas internas de los conservadores, así como en los peligros de la intervención francesa, y sobre todo en la necesidad de establecer una paz política y social tan ansiada ya después de -- tantos años de luchas internas que habían impedido el desarrollo económico del país, así que "Como jefe de una sociedad en peligro, asumió todo el poder, se arrogó todas las facultades, hasta la de darse las mas absolutas, y antes de dictar una medida extrema, cuidaba de expedir un decreto que le atribuyese la autoridad para hacerlo, como para fundar siempre en una ley el ejercicio de su poder sin límites". (38). De esa manera "La --- Constitución de 1857 se convirtió en manos de Juárez, en una --- simple base de legitimación para fundamentar su mando... La invocó como principio y la esgrimió como objetivo, pero jamás la obedeció ni podía obedecerla". (39).

(37) Rabasa, Emilio, op. Cit. p. 144.

(38) Ibidem, p. 138.

(39) Calderón, José María, op. Cit. p. 21.

Con la llegada al poder de Lerdo y Díaz, esta situación no cambió. Lerdo, en su efímero gobierno, siguió el camino trazado por Juárez; mientras que Porfirio Díaz, encontró justificación en la conservación de la paz. "Díaz y la paz fueron sinónimos. Se permitió la sumisión del pueblo, a 'la voluntad del presidente', al imperativo de la paz". (40). Lo que trajo como resultado, que se siguiera gobernando al margen de la Constitución.

Sobre la validez de las justificaciones que se invocaron para gobernar en la forma que lo hicieron Juárez, Lerdo y Díaz, existen encontradas opiniones, pero lo que sí es un hecho, es que el poder ejecutivo, ya desde entonces se había perfilado indudablemente como un "acaparador" de poder, a la vez que demostraba, que ya fuera con facultades directamente otorgadas en la Constitución, o aun a falta de ellas; amparándose en situaciones de hecho, llegaría a ocupar el primer lugar en nuestro sistema político. Por lo que era necesario pues, establecer ese predominio en la propia Constitución a fin de estar ésta acorde con la realidad de nuestro país.

La Constitución de 1917 fue elaborada con la clara intención de fortalecer al poder ejecutivo porque ya "En 1916, al entregar al Congreso Constituyente, reunido en Querétaro, su proyec-

(40) Ibidem.

to de Constitución reformada, Carranza manifestó al igual que - Rabasa la convicción de que la Constitución de 1857 había sido inaplicable en virtud de la naturaleza abstracta de las doctrinas que le servían de base". (41).

La anterior opinión es compartida por José María Calderón -- (42), cuando indica que "La sugerencia de Rabasa respecto a la necesidad de limitar al Poder Legislativo y darle carácter constitucional a las facultades que en la práctica había venido --- ejerciendo el Ejecutivo merecieron especial atención por parte de Carranza". Y si tomamos en cuenta que el proyecto citado casi fue reproducido por los constituyentes de 1917 tendremos que aceptar que "La Constitución -1917- ha sido desde un principio un formidable instrumento de poder, a un grado en que no lo fue para Díaz la Constitución de 1857".

Y al parecer la instauración de un ejecutivo fuerte, fue lo mejor porque "Cuando se piensa en México como un país subdesarrollado se observa que el régimen presidencialista sirvió para acabar con las conspiraciones del Legislativo, del ejército y - del Clero". (43). Porque "Es dudoso que cualquier otro tipo de organismo político, democrático representativo, parlamentarista

(41) Córdoba, Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, Serie Popular ERA, México, 1982, p. 18.

(42) Calderón, José Ma. Op. Cit. p. 95.

(43) González Casanova, Pablo, La Democracia en México, México, ed. ERA. 1975, p. 86.

o militarista hubiera resultado funcional para el país. Una democracia representativa del tipo clásico o un régimen parlamentario o militarista habría prohijado probablemente un estado de lucha permanente entre los diferentes grupos militares o localistas; mientras que una dictadura militar habría provocado una revolución popular". (44).

Miguel Lanz Duret al igual que la mayoría de los tratadistas reconoce el predominio político del Ejecutivo en la actual Constitución mexicana de 1917, pero expresa que tanto en ésta como en la de 1857, existe supremacía jurídica del Congreso, porque basta analizar en ellas "las facultades expresamente concedidas, para darse cuenta que el Legislativo tiene y puede ejercer con toda amplitud un verdadero control sobre los otros dos poderes y basta para ello, que las Cámaras lleguen a estar integradas por individuos con capacidad técnica para el desempeño de las altas funciones que se les han confiado". (45).

Yo diría que más que capacidad técnica, lo que se requiere para tal efecto es un alto sentido de responsabilidad, y una honestidad a toda prueba, que por desgracia es cada vez más difícil encontrar, no sólo en el cuerpo legislativo, sino en todo el apa-

(44) Córdoba, Arnaldo, op. Cit. p. 45.

(45) Lanz Duret, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen, Norgis Editores. S.A. México, 1980, p. 110.

rato del Estado. Por otra parte, en lo que se refiere a la "supremacía jurídica del Congreso", Báez Martínez nos dice que "El poder deliberante es una excelente fuente de Derecho, pues es la fuente de la ley, pero es un detestable órgano de gobierno que no cabe poner al frente del Estado porque gobernar es obrar, no discutir; por lo contrario, el poder ejecutivo es inferior como fuente de Derecho pero superior como órgano de gobierno, porque es órgano de acción". (46).

Este autor sostiene que la jerarquía de los poderes se debe evaluar en el aspecto político y no en el jurídico, por lo que afirma en forma tajante: "Los partidarios de la primacía del poder deliberante y de la soberanía del parlamento, si existen todavía, deben reconocer que están viviendo los recuerdos revolucionarios, de los cuales se alejan los pueblos modernos simultánea y rápidamente". (47).

(46) Báez Martínez, Roberto, op. Cit. p. 266.

(47) Ibidem, p. 267.

### CAPITULO III

#### CARACTERISTICAS GENERALES DEL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.

Si bien es cierto que la Constitución de 1917 configuró un sistema de gobierno en el que el Ejecutivo fue la figura principal, o como señala José Ma. Calderón "un sistema presidencialista que absorbía y hacía complementarios del ejecutivo los otros dos poderes, reconociéndole poderes omnímodos dentro de la Constitución". (1).

Es notorio que el texto original de dicha Constitución ha venido modificándose en beneficio aún más, del poder presidencial, de tal suerte que si le sumamos a esta situación, otro tipo de factores de índole político, económico y social, podemos encontrar la razón de por qué "ha adquirido un predominio aplastante sobre los otros órganos de autoridad, al grado que puede afirmarse que en este país el único que tiene poder político real es el ejecutivo". (2).

Para el maestro Fix Zamudio, sin embargo, "no constituye un retroceso hacia la dictadura, como a primera vista pudiera pensarse, sino el resultado de una serie de factores técnicos, económicos y de carácter sociopolítico, derivados de la creciente complicación de los problemas que deben resolver las autoridades públicas". (3).

(1) Calderón, José María, op. Cit. p. 132.

(2) González Ruiz, José Enrique, El Predominio del Poder Ejecutivo en México, en el Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p. 316.

(3) Citado por González Ruiz, José Enrique, op. Cit. p. 315.

Estoy de acuerdo con lo que señala este autor como causas -- del predominio presidencial, puesto que anteriormente las he citado como generales de la región latinoamericana, pero esta circunstancia no aclara si estamos en presencia de una dictadura o no. Más bien será el análisis de su estructura y funcionamiento del poder ejecutivo, que no las causas, lo que nos proporcione una idea más clara del papel que juega el Presidente en nuestro sistema político; lo que haré a continuación.

Antes de entrar en materia quiero hacer notar, que no es mi propósito en este capítulo realizar un estudio minucioso de la figura presidencial, sino más bien señalar aquéllos aspectos que me parece importante, tomar en cuenta por influir directa o indirectamente en el fortalecimiento y limitación del poder presidencial.

Los aspectos que contribuyen a aumentar el poder del Presidente en México son los siguientes:

1) Ejecutivo unipersonal. Siguiendo el sistema establecido en la Constitución de 1824, por razones muy semejantes, los constituyentes de 1917 depositaron el Poder Ejecutivo en una sola persona. Factor importante para concentrar el poder, porque de esta manera los Secretarios de Estado y demás funcionarios de la Administración Pública vienen siendo simples colaboradores del Presidente de la República.

2) Elección directa. Este procedimiento de elección señalado en

el artículo 81 de nuestra actual Constitución le otorga al Ejecutivo mexicano una gran representatividad que es determinante para hacer de él, el funcionario público más conocido y con mayor legitimidad democrática de nuestro régimen político. (4). A diferencia de la Constitución de 1857 que dispuso un procedimiento de elección presidencial que permitió las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales". (5).

3) Facultades del Presidente. En nuestro país el Presidente de la República posee importantes facultades; entre las que destacan:

I.- De libre nombramiento y remoción de sus principales colaboradores, como son: los secretarios de Estado, los Procuradores Generales de Justicia tanto del Distrito Federal como de la República, así como al Regente de la Ciudad de México.

II.- Nombrar con la ratificación del Senado a los ministros y agentes diplomáticos, los empleados superiores de Hacienda, los cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. También nombra a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal con la aprobación de la Cámara de Diputados.

(4) De la Madrid Hurtado, op. Cit. p. 176.

(5) Aguirre Berlanga, Manuel, citado por José Ma. Calderón, op. Cit. p. 100.



III. Designa también a importantes funcionarios del sector paraestatal, como son: Director General y Subdirectores de Petróleos Mexicanos, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, al Director General de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y al Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Nombra también al Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, al Director de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, y puede también nombrar y remover libremente a todos los trabajadores de confianza del Gobierno Federal, especificados en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

IV. Como jefe supremo de las fuerzas armadas puede disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea, del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior del país. Para el mismo fin puede disponer de la Guardia Nacional, pero con la aprobación del Senado.

V. El Presidente además de que goza de la facultad de celebrar tratados internacionales; dirige las negociaciones diplomáticas y por lo tanto ejercer las siguientes atribuciones: representar al país hacia el exterior; reconocer o no, a los gobiernos extranjeros; decidir sobre la ruptura de las relaciones diplomáticas; declarar la política internacional a seguir y determinar el sentido de la votación del país ante los organismos in-

ternacionales.

VI. A través de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, tiene el Presidente en sus manos el control y vigilancia de 78 organismos -- descentralizados y 505 empresas de participación estatal mayoritaria e intervención en 206 empresas de participación estatal mi noritaria. (6).

VII. Conforme al artículo primero de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, interviene en el proceso económico en sus facetas de producción, distribución y consumo de mercancías como alimentos de consumo generalizado; el vestido para el uso general; materias primas esenciales para la actividad industrial nacional. El mismo Ejecutivo es quien determi na las mercancías y servicios que deben incluirse en el párrafo anterior; imponer precios máximos al mayoreo y al menudeo (ar--- tículo 2º); obligar a su venta (artículo 4º), etc.

VIII. El Presidente a través del Banco Central, dirige la política monetaria, señalando entre otras cosas: el depósito legal -- que las instituciones bancarias deben hacer en el Banco Central; la compra-venta de valores en el mercado abierto, decidiendo sobre la emisión de billetes y acuñación de moneda y demás funciones del Banco de México que señalan los artículos 8º y 24 de su Ley Orgánica. (7).

(6) Lista publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de marzo de 1982.

(7) Carpizo, Jorge, El Presidencialismo... op. Cit. p. 138.

IX. La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera le otorga amplias facultades a través de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, actualmente constituida con cinco titulares de Secretarías de Estado, para dirigir la política sobre inversiones extranjeras (artículos 11 y 12).

X. Tiene el gobierno directo del Distrito Federal a través del Jefe del Departamento que él mismo nombra.

XI. Puede desistirse o ejercitar la Acción Penal por medio de los Procuradores de la República y del Distrito Federal en las esferas de la competencia de éstos por conducto del Ministerio Público respectivo.

XII. Tiene facultad para pedir la destitución ante la Cámara de Diputados, de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Jueces del Orden Común del Distrito Federal, todos ellos por mala conducta.

XIII. Conforme al artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria, el Presidente es la suprema autoridad agraria del país; por lo que está facultado, entre otras cosas para expropiar por causa de utilidad pública y mediante indemnización en materia federal y en el Distrito Federal en materia local; reglamentar la extracción y utilización de aguas del subsuelo; establecer zonas vedadas en aguas propiedad de la Nación, cuando se --

afecte el interés público; otorgar y cancelar concesiones, de acuerdo a las reglas señaladas en las leyes para la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos cuyo dominio es de la Nación con carácter inalienable e imprescriptible, etc.

XIV. Tiene gran influencia en las relaciones obrero patronales ya que como señalé anteriormente, el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Presidente de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos son nombrados por él. Supervisa y controla además estas relaciones obrero-patronales por medio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que agrupa a la mayor parte de los sindicatos de trabajadores, y pertenece al Partido Oficial.

Para Arnaldo Córdova las facultades otorgadas al Ejecutivo Federal en los artículos 27 y 123 Constitucionales, en particular el primero de ellos "ha puesto en manos del Ejecutivo un instrumento discrecional para convertirse en director o cuando menos en verdadero árbitro de los sectores urbanos o modernos de la producción". (8).

XV. Interviene también en forma importante, en el manejo de las Finanzas Públicas con facultades como: celebrar empréstitos sobre el crédito del país respetando las bases que le fije el Congreso; presentar en forma exclusiva el proyecto de la Ley de

(8) Arnaldo, Córdova, op. Cit. p. 19.

Ingresos y el de presupuesto de egresos, tanto de la Federación como para el Distrito Federal.

De manera que es el Presidente quien decide cómo, cuándo y en qué se gasta el dinero de la Federación y del Distrito Federal, a la vez que la forma de obtención del dinero suficiente para cubrir esos gastos.

XVI. El Presidente goza también de importantes facultades dentro del procedimiento legislativo federal, ya que cuenta con el derecho de iniciativa y de veto, además de que es a él a quien corresponde la publicación de las leyes expedidas por el Congreso.

XVII. Cuenta con importantes funciones consideradas propiamente legislativas, como son: La reglamentación de las leyes expedidas por el Congreso Federal; las medidas generales de salubridad; regulación de algunas materias económicas, y la ya citada facultad de celebrar tratados internacionales con la ratificación del Senado.

4) Aparte de las facultades que le otorgan la Constitución y las leyes secundarias, el Presidente de la República como máximo jerarca del Partido Revolucionario Institucional (PRI), puede nombrar y remover al presidente de ese partido y designar a los candidatos a gobernadores, senadores, diputados y hasta quien deba postularse como candidato presidencial por el partido; lo cual equivale casi a nombrarlos, pues a la falta de una

oposición verdadera de los demás partidos, el triunfo de los -- candidatos del PRI está casi asegurado. Y si tomamos en cuenta\_ que el PRI en su estructura horizontal está constituido por las más importantes y numerosas organizaciones populares, campesina, obreras y profesionales del país, encontramos que el Presidente Mexicano también tiene el control de éstos importantes sectores de la población.

5) Límites al poder presidencial. Hasta ahora he señalado las - circunstancias más sobresalientes que hacen del Poder Ejecutivo en México el órgano predominante de nuestro sistema político; - existen sin embargo ciertas limitaciones al ejercicio de ese -- enorme poder y que son las siguientes:

I.- Principio de no reelección. Este principio consagrado en forma total por nuestra Constitución vigente es considerado por algunos autores como antidemocrático (9) y quizá lo sea en una\_ teoría clásica de la democracia; pero es innegable que ha resul\_ tado uno de los frenos más efectivos, en los países subdesarro\_ llados, al poder siempre creciente del Presidente de la Repúbli\_ ca, ya que aunque el poder con que cuenta le haga parecer como\_ un rey; será a lo más, en nuestro país, un "Rey Sexenal".

II.- El juicio de Amparo. El "amparo" como institución jurídi\_ ca protectora de los derechos constitucionales contra actos de\_ autoridad violatorios de los mismos, constituye una importante\_

(9) En este sentido son las afirmaciones de Tena Ramírez, p.478 y Daniel Moreno, p. 391, Ops. Cits.

limitación al poder del Ejecutivo Federal, porque hasta ahora de acuerdo a las estadísticas (10), en un 42% aproximadamente los particulares (quejosos) han obtenido sentencias favorables contra actos del Presidente y, o de sus colaboradores, por haber sido considerados tales actos como violatorios de las garantías consagradas en la Constitución a favor de los gobernados. Los miembros de la Suprema Corte, por esta razón, han demostrado gozar de cierta autonomía aun que sea en asuntos que por su importancia no hace necesario que el Ejecutivo los presione, porque de darse el caso, es casi seguro que no se atreverían a desobedecerlo.

III.- Los grupos de presión. Representados principalmente por los poderosos grupos económicos del país como son: la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO), sin olvidar el famoso grupo Monterrey y otros más. Los grupos de presión influyen en gran medida en la política del gobierno, ya que cuando se toma una resolución, que consideran contraria a sus intereses, inmediatamente amenazan con dejar de invertir, retirar productos del mercado, sacar sus capitales del país o inclusive pueden llegar hasta a la crítica abierta en contra del mismo Presidente, como sucedió recientemente con motivo de la nacionalización de la Banca Mexicana.

IV.- Dependencia económica del exterior. México como país económicamente dependiente del exterior, debe seguir ciertos lineamientos de política capitalista, so pena de que se le cancelen créditos, ---

(10) Véase González Casanova, Pablo, op. Cit. pp. 236-237.

boicoteen sus exportaciones, etc., como se acaba de demostrar -- con las condiciones que se le impusieron al gobierno mexicano para poder otorgarle más crédito y permitirle renegociar su deuda. Esto es también sin duda, un freno a la libre decisión del Presidente.

V.- Los controles que sobre la actividad del Ejecutivo le concede a las Cámaras de Diputados y de Senadores actuando conjunta o separadamente, se ven nulificados gravemente en nuestro sistema político por la subordinación que demuestran los miembros de éstas, que saben que la única forma de ascender en su trayectoria política es siéndole grato al Presidente que es como ya hemos señalado, el que decide quien ocupa los principales cargos públicos en el país.

Entre las facultades que contribuyen en gran forma, al acrecentamiento del poder del Ejecutivo en México, ocupan un lugar especial por su importancia, las de carácter legislativo, que serán precisamente motivo de exposición en los próximos dos capítulos.



#### CAPITULO IV

##### INTERVENCION DEL EJECUTIVO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

###### a) INICIATIVA DE LEY.

La Constitución mexicana de 1824 en su artículo 105 estableció: "El presidente podrá hacer al Congreso las propuestas o reformas de ley que crea conducentes al bien general dirigiéndolas a la Cámara de Diputados!"

Encontramos entonces, en nuestra primera Constitución como país independiente el derecho de iniciar leyes en favor del Presidente. Derecho que no encontramos para el Presidente en la Constitución Norteamericana de 1787; por lo que tenemos que aceptar como lo señala José Barragán (1), que los constituyentes de 1824, tomaron este principio de la Constitución de Cádiz cuyo artículo 15 disponía: "La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey".

Desde entonces no ha dejado de consagrarse el derecho de iniciativa en ninguna de las Constituciones mexicanas.

Es de singular importancia esta facultad porque "... En realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. -y- En muchas ocasiones los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión". (2). De lo anterior podemos sacar dos aspectos importantes. Primero, que el derecho de iniciativa ha venido a ser hoy en día, el me--

(1) Barragán Barragán, José, op. Cit. p. 115.

(2) Carpizo, Jorge, El Presidencialismo... op. Cit. p. 84.

dio ideal para que el Presidente logre darle obligatoriedad a su política mediante la ley que él mismo se encarga de redactar, monopolizando a tal grado este derecho que puede decirse que pocos son los proyectos de leyes que hayan sido aprobados, proveniente la iniciativa de alguien que no sea el Ejecutivo. El segundo aspecto que se observa, es el que se refiere a la falta de una discusión seria que sobre las iniciativas presidenciales hagan las Cámaras, porque preciso es señalar que en muchas ocasiones la función de éstas se reduce a hacer a los proyectos algunas modificaciones sin importancia; seguramente con el propósito de justificar su actuación. Pero no son pocas las veces que la mayoría prífsta de los miembros del Congreso de la Unión ni siquiera han tratado de disimular su servilismo incondicional hacia el Presidente de la República; como se puede apreciar en el siguiente ejemplo:

El 30 de diciembre de 1975, en el periódico "Excelsior" apareció una publicación de Miguel Angel Granados Chapa donde señalaba --- que "El 23 de diciembre -1975- el Ejecutivo envió varias iniciativas para reformar la legislación bancaria y la Ley de Seguros y Fianzas, así como la referida a la Nacional Financiera. No obstante que hubo enseguida por lo menos día y medio de asueto, el 27 -diciembre del 75- tales iniciativas fueron aprobadas por los Diputados, que hicieron tan bien su trabajo que los senadores pudieron hacer el suyo en breve lapso, de tal suerte que el 29 ya estaban listas para su promulgación. Más veloces fueron las Cáma

ras en tratándose de las reformas a la Ley de Nacionalización de Bienes; el 26 de diciembre se presentó la iniciativa al senado, el 27 fue aprobada allí y al día siguiente la aceptaron los Diputados".

Y no obstante semejante rapidez "El 'record' fue rápidamente homologado en esos mismos días, con el proyecto para crear las Secretarías de la Reforma Agraria y de Turismo, la iniciativa -- llegó a los Diputados el 27 y el 29 ya estaba aprobada por ambas Cámaras".

Tal situación no parece tan alarmante para el maestro Lanz Duret quien respecto al hecho de que en más del 80 por ciento de las leyes procedan de iniciativas presentadas por el Presidente, opina que "Esto es plausible y conveniente, porque, sin género de duda los departamentos administrativos que ayudan al jefe de Estado están mejor preparados técnicamente y más ampliamente documentados que en lo general, puede estarlo cualquier miembro del Congreso, pero con mucho más razón en México, donde las Cámaras han sido y son integradas, cada día en mayor número, por los elementos más imprevistos...". (3).

Sin embargo, "la razón puede ser legítima; disciplina de partido, o ilegítima; mostrar sumisión eficaz suficiente para continuar -

(3) Lanz Duret, Miguel, op. Cit. p. 152.

una carrera política, pero no se discute tanto la causa como el efecto y ese es innegable". (4).

Otro aspecto interesante respecto a la iniciativa presidencial nos la proporciona el contenido del segundo párrafo del artículo 71 de nuestra Constitución vigente que dice: "Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los Diputados o los Senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

De lo anterior se desprende que de todos los que señala el artículo 71 en su primer párrafo como facultados a presentar iniciativas de leyes, solamente las presentadas por el Presidente y las Legislaturas y diputaciones de los Estados merecen siempre pasar directamente a estudio por la comisión, en tanto por las presentadas por algún integrante de cualquiera de las Cámaras deberán someterse a los trámites establecidos en el Reglamento de Debates, en cuyo artículo 58 se precisa que las iniciativas de los Diputados y Senadores presentadas por escrito se leerán por una sola vez en la sesión respectiva y después de que se hable en pro y en contra, se resolverá por la Cámara si se admite o no la proposición. Y sólo en caso afirmativo se pa-

(4) Granados Chapa, Miguel Angel, Excelsior, 30 de diciembre de 1975, páginas editoriales.

sará a comisión, mas si la respuesta es negativa será desechada la propuesta.

Por otra parte el texto original de la Constitución de 1917 motivó acaloradas opiniones para determinar si el Ejecutivo tenía en exclusiva la iniciativa respecto a la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de la Federación. Y es que aun cuando en la Constitución del 57 no se llegó a otorgar esta facultad exclusiva expresamente, sí podía llegarse a esa conclusión en forma más evidente después de analizar el contenido de los artículos 68, 69 y 72 fracción VII, que establecieron:

Artículo 68. "El segundo período de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlo y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo!"

Artículo 69. "El día penúltimo del primer período de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Una y otra pasará a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo período".

La fracción VII del artículo 72, estableció: "El Congreso tiene facultad: VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos

de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, --  
e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo".

La Constitución del 17 en cambio fue omisa al respecto porque sólo expresó en los artículos relacionados, lo siguiente:

Artículo 74.- "Son facultades exclusivas de la Cámara de Di--  
putados:

Fracción IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos; discu----  
tiendo primero las contribuciones que a su juicio, deban decre--  
tarse para cubrir aquél".

Tampoco en el artículo 65 que se refería a las facultades del --  
Congreso se mencionaba al Ejecutivo ya que sólo decía:

Fracción I. "Revisar la cuenta pública del año anterior que --  
será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez pri--  
meros días de la apertura de sesiones...";

Fracción II. "Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del  
año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cu  
brirlo".

Ante esta situación la mayoría de los autores compartieron la --  
opinión de Tena Ramírez considerando que: "A falta de disposi----  
ción expresa deberá estarse a la regla general del artículo 71".  
Es decir que cualquiera de los autorizados por el párrafo prime--  
ro de este artículo, estaban facultados para presentar dicha ini  
ciativa. Pero reconocían que "... sólo el ejecutivo a través del  
complicado mecanismo técnico de la Secretaría de Hacienda, está\_

en posibilidad de proponer el plan financiero anual de la Administración". (5).

Afortunadamente con las reformas y adiciones al artículo 74 --- Constitucional publicada el 6 de diciembre de 1977, se termina con ésta incertidumbre y discusión en favor de la exclusividad del Ejecutivo al señalar en la fracción IV párrafo 2oº que: "El Ejecutivo hará llegar a la Cámara ~~de Diputados~~ las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos del -- presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, de biendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos".

Para Jorge Carpizo (6) ésta iniciativa presidencial además - del derecho de veto y la promulgación, constituyen aspectos que se pueden considerar dentro del principio de colaboración que - los poderes entre sí deben darse.

(5) Tena Ramírez, Felipe, op. Cit. p. 318.

(6) Carpizo, Jorge, op. Cit. p. 83.

b) EL VETO

Gramaticalmente veto significa vedar o impedir una cosa. Jurídicamente su sentido no es diferente. Para Serra Rojas "veto quiere decir 'prohibido'. Palabra por la cual los romanos expresaban su negativa a dar pase a una ley u otro procedimiento que se llamaba 'intercediere' ". (7).

En Derecho el veto se puede encontrar en dos formas: veto absoluto o veto relativo. Por medio del primero se impide la publicación y vigencia de una ley en forma terminante; mientras que por el segundo tiene el efecto de obligar al órgano legislativo a reconsiderar la ley que desean se ponga en vigencia, pudiendo en esa reconsideración resultar superado o no el veto.

En el viejo Derecho Constitucional inglés el Rey era considerado como parte integrante del parlamento, de tal suerte que la ley debía ser votada por éste; es decir que la ley era producto del concurso de voluntades de la asamblea y el monarca. Consecuentemente, la ley podía nacer como simple disposición de las Cámaras pero no era obligatoria mientras el Rey no la sancionara.

Este derecho del Rey, conocido como sanción real, fue establecido en la Constitución francesa de 1814, al prescribir: "La potestad legislativa se ejercita colectivamente por el Rey, la cá

(7) Serra Rojas, Andrés, op. Cit. p. 370.



mara de los pares y la cámara de diputados. Al Rey compete exclusivamente sancionar y promulgar las leyes". (Arts. 15 y 22). En el Federalista (8), Hamilton sostuvo que "El veto limitado del Presidente difiere en todo del veto absoluto del soberano británico, porque el Presidente de los Estados Unidos tendrá la facultad de devolver los proyectos de ley aprobados por las dos ramas de la legislatura para que sean estudiados de nuevo; y los proyectos de ley se convertirán en ley si al ser reconsiderados resultan aprobados por las dos terceras partes de ambas cámaras".

En la Constitución de Cádiz, en el capítulo VIII intitulado "De la formación de las leyes y de la sanción real" se consagró a favor del Rey la sanción de las leyes, con el siguiente efecto:

Cuando un proyecto de ley era adoptado, se extendía un duplicado original al Rey, además de leerse en las Cortes. Una vez hecho lo anterior el Rey contaba con un plazo de 30 días para dar o negar la sanción. Si se abstenía de hacerlo, se entendía como dado el consentimiento y la ley sería por tanto obligatoria. En caso de negativa, no se volvería a tratar el mismo asunto en las Cortes durante aquel año, más sí podía hacerse en el siguiente. Ante la nueva negativa, se dejaba la cuestión hasta

(8) Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 292.

el año siguiente o sea el tercero, en el que si se volvía nuevamente a proponer en las Cortes y era admitido y aprobado allí, - se entendería como automáticamente otorgada la sanción real.

En México la Constitución de 1824 tomando como modelo la norteamericana, instituye el derecho de veto. Pero veamos el porque de tal afirmación:

La Constitución estadounidense de 1787, dispuso en su artículo primero sección VII que: "Todo proyecto de ley aprobado por la Cámara de representantes y el Senado, antes de ser ley, será presentado al Presidente de los Estados Unidos; si lo aprueba lo firmará pero si no lo aprueba lo devolverá con sus objeciones a la Cámara donde tuvo origen, la que hará asentar por extenso en su diario sus objeciones y procederá a reconsiderarlo. Si después de tal reconsideración, dos terceras partes de aquella Cámara convinieran en el proyecto de ley, se enviará éste con sus objeciones a la otra Cámara, por la cual será también reconsiderado; y si fuera aprobado por las dos terceras partes de ella, tendrá fuerza de ley. En todos estos casos los votos de ambas cámaras serán determinados por si o no, y los nombres de las personas que votan por o contra del proyecto de ley, se harán constar en el diario de cada cámara respectivamente. Si algún proyecto de ley no fuese devuelto por el Presidente dentro de diez días (exceptuando los domingos), después de haberle sido presentado, dicho proyecto será ley, de la misma manera que si lo hubiese --

firmado; a menos que el Congreso haya impedido su devolución por la suspensión de sus sesiones en cuyo caso no será ley".

Y la Constitución Mexicana de 1824 en sus artículos 55, 56 y 57\_ señaló:

Artículo 55. "Si los proyectos de ley o decreto, después de -- discutidos, fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra Cámara, se pasarán al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien si también los aprobare, los firmará y publicará; y si no, los devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles, a la Cámara de su origen".

Artículo 56. "Los proyectos de ley o decreto devueltos por el Presidente, según el artículo anterior, serán por segunda vez -- discutidos en las dos Cámaras. Si en cada una de éstas fueren -- aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarán de nuevo al Presidente quien sin excusa deberá -- firmarlos y publicarlos, pero si no fueren aprobados por el voto de dos tercios de ambas Cámaras, no se podrá proponer en ellas -- sino hasta el año siguiente".

Artículo 57. "Si el Presidente no devolviera algún proyecto -- de ley o decreto dentro del tiempo señalado en el artículo 55, -- por el mismo hecho se tendrá por sancionado, y como tal se promulgará, a menos que corriendo aquel término el Congreso haya --

cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución de  
berá verificarse el primer día en que estuviese reunido el Con--  
greso".

Como se puede advertir, la influencia de la Constitución nortea-  
mericana es evidente pues aun cuando varía notablemente la redac-  
ción entre ellas, el sistema es el mismo.

En las Constituciones mexicanas que siguieron a la del 24 en-  
contramos algunos cambios que es necesario destacar con el obje-  
to de entender la importancia de ésta institución llamada veto.  
Así por ejemplo la Constitución centralista de 1836 encontramos  
regulada esta figura en sus artículos 35 y 37, Ley Tercera que -  
disponen:

Artículo 35. "Si la ley o decreto sólo hubiere tenido primera  
discusión en las Cámaras, y al Presidente de la República no pa-  
reciere bien, podrá dentro de quince días útiles, devolverla a -  
la Cámara de Diputados con observaciones acordadas en el consejo;  
pasado dicho término, sin hacerlo, la ley quedará sancionada y se  
publicará".

Artículo 37. "La ley o decreto devuelto con observaciones por  
el Presidente de la República, deberá ser examinado de nuevo por  
ambas Cámaras, y si las dos terceras partes de una y otra insis-  
tieren, se pasará por segunda vez al Presidente, quien ya no po-  
drá negarle la sanción y publicación; pero si faltare en cual---

quiera de las Cámaras el dicho requisito, el proyecto se tendrá por desechado".

Las Bases Orgánicas de 1843 establecen en el artículo 87 --- fracción XX: "Corresponde al Presidente de la República... XX. Hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del --- Consejo a los proyectos aprobados por las Cámaras, suspendiendo su publicación... . Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el gobierno podrá suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta\_ el inmediato período de sesiones... . Si fuere reproducido por\_ los mismos dos tercios de ambas cámaras, el gobierno lo publica\_ rá".

El derecho de veto concedido al Ejecutivo en esta Constitución\_ más parece un verdadero derecho de sanción real; como el esta-- blecido por la Constitución de Cádiz, ya que para superar la ne\_ gativa presidencial era necesario que por dos períodos de sesio\_ nes, el Congreso se manifestara a favor del proyecto, con un mí\_ nimo de las dos terceras partes de votos en ambas sesiones. Ade\_ más de que si esto no fuera suficiente para considerarlo como - una sanción real, el artículo 25 del mismo ordenamiento dispo--- nía: "El poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el - Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de\_ las leyes".

En mi opinión no cabe duda que los encargados de redactar el anterior artículo, estuvieron influenciados por la reglamentación que hizo la Constitución de Cádiz sobre la Sanción Real.

La Constitución de 1857 por el contrario, suprimió el derecho del veto, lo cual no es de sorprender pues como ya señalamos, el prestigio del poder Ejecutivo en esta época andaba por los suelos, por lo que el quitarle esa facultad fue con el claro propósito de restarle fuerza ante el Legislativo.

La forma como quedó el hasta ese entonces derecho de veto es la que encontramos en el artículo 70 de la citada Ley, que es como a continuación veremos.

Artículo 70.- "Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I.- Dictamen de comisión.

II.- Una o dos discusiones en los términos que expresan las fracciones siguientes.

III.- La primera discusión se verificará en el día que designe el Presidente del Congreso, conforme a reglamento.

IV.- Concluída esta discusión, se pasará al ejecutivo copia del expediente, para que en el término de seis días manifieste su opinión o exprese que no usa de esa facultad.

V.- Si la opinión del ejecutivo fuere conforme, se procederá sin más discusión a la votación de la ley.

VI.- Si dicha opinión discrepare en todo o en parte, volverá --

el expediente a la comisión para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.

VII.- El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta, se procederá a la votación.

VIII.- Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes".

Es decir que el poderoso derecho de veto que le otorgó la tan negativamente famosa Constitución de 1843; los constituyentes de 1857 lo dejaron como un simple derecho de opinión, previa a la votación de la Cámara de Diputados y fácilmente superable en caso de manifestar "objeciones". Además por si algo faltara para nulificar la intervención presidencial el artículo 71 dispuso: - "En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70".

En 1867 con el "Referendum Consultivo" tiene lugar un frustrado intento de restauración del veto. En efecto, el 14 de agosto de ese año se convoca al pueblo a elegir Presidente y Diputados y solicitando de la Nación facultades de constituyente para determinados casos, al Congreso ordinario, a la vez que se pedía que el Presidente tuviera facultad de poner veto a las primeras resoluciones del Poder Legislativo para que no sea obligatoria su publicación sino cuando fueran reafirmados por las dos terceras partes de votos de la Cámara. Pero se repitieron las mismas razo

nes que en 1857 y se negó tal petición.

Posteriormente en 1874, nuevamente a propuesta de Lerdo, pero -- ahora en calidad de Presidente de la República, se vuelve a plan-- tear el caso y en ésta vez si logra que se reforme el artículo -- 71 Constitucional cuya fracción "C" estableció: "El proyecto de\_ ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, de-- berá ser devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su ori-- gen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuere confirma-- do por la mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado, por la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promul-- gación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales".

Estas reformas restablecieron pues, la Cámara de Senadores y\_ el derecho de veto, propiamente hablando, pero lo hizo de una ma-- nera tímida e ineficaz, porque el Congreso podía superarlo des-- pués de un nuevo debate en el que se obtuviera la misma simple -- mayoría de la primera votación.

Finalmente, en nuestro recorrido histórico, llegamos hasta la Constitución de 1917 en la que, como ya hemos apuntado, ejerció\_ gran influencia la doctrina del constitucionalista Rabasa quien\_ siempre se manifestó a favor de que se estableciera un veto que\_ fuese superado únicamente por las dos terceras partes de los vo-- tos de los miembros de las Cámaras, ya que "La diferencia entre\_



la simple mayoría y los dos tercios de votos es considerable y -- hacia decir en aquella época que serviría para despojar al Con-- greso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tie-- ne tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de\_\_ impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modifica-- ción de lo existente, la acción del veto, al impedirlo no hace -- sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. El va-- lor de los dos tercios de votos no puede calcularse simplemente\_\_ por la aritmética, como ya ha hecho observar un escritor, porque es preciso agregar a los números la influencia moral en el ánimo de cada una de las cámaras, que tienen, una minoría de hombres -- sensatos, capaces de sobreponer a los sentimientos comunes el -- juicio superior del bien público". (9).

Rabasa concede una capital importancia a la institución del -- veto porque para él, es necesario impedir la vigencia de leyes -- que lastimen los intereses vitales de la nación y los gobernados, evitando los abusos del Legislativo, ya que "... el Ejecutivo, -- interviniendo poderosamente en la formación de las leyes por me-- dio del veto, se liga en la función legislativa con el poder le-- gislador; son elementos coadyuvantes sin dejar de ser indepen-- dientes, y esto en nada pugna con el principio de representación, que es el alma de los sistemas modernos republicanos, porque el\_\_ presidente elegido por toda la nación, es tan representante del\_\_ pueblo por su origen y obrando por determinación propia en todos

(9) Rabasa, Emilio, op. Cit. P. 241.

los actos de la vida nacional, es tan representante de la voluntad popular, como el Congreso que viene de los comicios...".(10).

El Proyecto de Constitución presentado por Carranza ante el Congreso Constituyente de 1916-1917, en su inciso "C" del artículo 72, corrige el ineficaz veto de 1874, al señalar dicho inciso que las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas Cámaras, haciéndose necesario que éstas aprueben nuevamente por los dos tercios de votos de los individuos presentes en cada Cámara el proyecto vetado para que su promulgación sea obligatoria.

Esta proposición es aceptada sin discusión el 14 de enero de 1917, quedando textualmente en la forma siguiente:

Artículo 72, inciso C: "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales".

Como la reglamentación que hace nuestra Constitución es notoria-

(10) Ibidem, pp. 242-243.

mente semejante a la Norteamericana; se hace necesario conocer - si su sentido es idéntico o por el contrario tienen alguna diferencia importante, veamos: en la Constitución norteamericana llanamente se señala: "Todo proyecto de ley aprobado por la Cámara de representantes y el senado, antes de ser ley, será presentado al Presidente de los Estados Unidos; si lo aprueba lo firmará, - pero si no lo aprueba lo devolverá con sus objeciones a la Cámara donde tuvo origen...". En la Constitución mexicana vigente, - en cambio, en la fracción "C" del artículo 72 se expresa: "El -- proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el -- Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones a la Cámara de su origen...".

En los Estados Unidos, como se puede observar, si el Ejecutivo - formula observaciones a un proyecto, se tiene por vetado todo -- aunque se hagan objeciones a sólo una parte del proyecto; o sea - que se establece un veto total. Mientras que en México con la expresión "todo o en parte", se admite la posibilidad de que el -- Presidente formule objeciones a sólo una parte del proyecto y que sea únicamente ésta la que deba ser reconsiderada por el Legislativo nuevamente, en tanto que el resto del proyecto que no fue - motivo de objeción, se considere definitivamente aceptado.

Posiblemente la razón de establecer en nuestro país, la facultad del Presidente para vetar sólo una parte de un proyecto de -

ley o decreto se deba a que Rabasa había escrito sobre la artima  
ña que escondía el veto total de Estados Unidos. Esa artimaña es  
triba "en introducir en un BILL que autoriza un gasto, y en que  
el ejecutivo tiene gran interés, otra disposición que interesa a  
sus autores, aunque sea de naturaleza extraña, para obligar al -  
Presidente a aceptar la parte intrusa por no rechazar la que ne-  
cesita". (11).

Más sin embargo hay que señalar que mal empleado el veto par-  
cial, puede llegar a convertirse en una especie de iniciativa, -  
porque si el Presidente utilizando esa facultad en forma indis-  
criminada sugiere la forma literal en que deban aprobarse los ar  
tículos objetads, puede desvirtuarse la naturaleza del veto, --  
puesto que mas que vetar, estará proponiendo la redacción de la  
ley.

Sobre la importancia de la institución del veto, el Maestro -  
Lanz Duret nos dice: "Esta es la prerrogativa mayor que puede --  
concederse a un órgano político distinto del Congreso en lo que  
toca a la legislación, pues lo equipara completamente a él dándo  
le no sólo el derecho de suspender los efectos de la ley vetada  
y a veces de destruirlos, sino de abrir nuevamente un debate so-

(11) Rabasa, Emilio, La Constitución y la Dictadura, op. Cit. --  
p. 237.

bre el proyecto sujeto a la deliberación de las Cámaras". (12).

La razón de otorgarle este importante derecho al Presidente - la encontramos en el Federalista (13), de esta manera: "... con anterioridad se ha subrayado la tendencia del departamento legislativo a inmiscuirse en los derechos y absorber los poderes de los otros departamentos; también se ha señalado la insuficiencia de una simple demarcación sobre el papel de los límites de cada cual y se ha sacado la consecuencia de que es necesario dotarlos de armas constitucionales para que se defiendan, necesidad que se ha mostrado debidamente, de ahí deriva la conveniencia del veto del Ejecutivo, ya sea absoluto o limitado frente a los actos de los sectores legislativos. Careciendo dicho poder de uno y otro, estará absolutamente incapacitado para defenderse de las agresiones de las Cámaras. Podría ser desposeído gradualmente o aniquilado como resultado de una sola votación. Aun suponiendo que nunca se hubiera advertido en el cuerpo legislativo la tendencia a invadir los derechos del Ejecutivo, las leyes del razonamiento lógico y la conveniencia teórica, nos enseñarían por sí solas a no abandonar a uno a merced del otro sino dotarlo de un poder constitucional eficaz, para que se defienda por sí mismo. Además de que proporciona una garantía contra la expedición de leyes indebidas".

(12) Lanz Duret, Miguel, op. Cit. p. 156-157.

(13) Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, op. Cit, p. 313.

La anterior opinión la encontramos también, aunque con otras palabras, en D. Emilio Rabasa (14), lo cual no es de extrañar si tomamos en cuenta que ambos autores se distinguieron en sus respectivas épocas y países, como defensores acérrimos de la conveniencia de establecer un sistema político con un Ejecutivo "fuerte".

También se dice que entre las finalidades del veto se encuentran las de impedir las leyes hechas con precipitación, y las que tuvieren vicios constitucionales; además de que se pretende con él aprovechar la experiencia del Ejecutivo en la formación de las leyes. (15).

No obstante, la institución del veto no se puede entender en su verdadero alcance analizando aisladamente sino que es necesario relacionarlo con otros factores políticos y sociales, así como con otras facultades del mismo Presidente, que alteran muchas de las veces en forma grave su naturaleza y finalidad, por ejemplo; mientras que para "El Presidente de los Estados Unidos, que está completamente desamparado frente a las invasiones constitucionales del Congreso norteamericano, puesto que éste tiene a su cargo de una manera absoluta la iniciativa y deliberación de los mandatos legislativos y la prerrogativa de crear los ingresos y de fijar los gastos públicos, distribuyéndolos a su arbitrio en-

(14) Rabasa, Emilio, op. Cit. pp. 243-249.

(15) Carpizo, Jorge, El Presidencialismo... op. Cit. p. 87.

tre cada uno de los departamentos de la administración federal: el Presidente americano, repetimos, ha podido mantener su rango\_ ante la Nación, su prestigio ante el Congreso y su independencia política como órgano del Estado, principalmente por el derecho -- de veto...". (16). En América Latina en cambio como "la casi totalidad de los textos aprobados por el Congreso se deben a la -- iniciativa del Ejecutivo. En semejante situación, el veto tendrá una aplicación muy reducida y excepcional en caso de partido gubernamental predominante en las Cámaras. En efecto, muy raras veces el Presidente tendrá que enfrentarse a la iniciativas de enmienda de las asambleas, a diferencia del Ejecutivo norteamericano, expuesto a la táctica de 'hostigamiento' (barcellement) del Congreso, especialmente del Senado, celoso de sus prerrogativas". (17).

En México como consecuencia del control que tiene el Presidente del único partido capaz de llevar al poder a su candidato presidencial y a la inmensa mayoría de los miembros del Congreso, la posibilidad de que utilice su derecho de veto es demasiado remota y "El hecho de que el Presidente vete excepcionalmente una ley de origen congresional, comprueba que, al ejercer su iniciativa legislativa el Congreso no se aparta de la línea política trazada\_

(16) Lanz Duret, Miguel, op. Cit. p. 158.

(17) Lions Monique, El Poder Legislativo en América Latina, op. Cit. p. 48.

por el Ejecutivo". (18).

Y por otra parte, si se diera el caso, es casi imposible que el Congreso llegara a superar el veto presidencial porque como vuelvo a repetir: los legisladores se encuentran subordinados al poder presidencial; un tanto por lo que se suele denominar disciplina de partido y otro más por conveniencia a sus propios intereses políticos, pues saben perfectamente que en caso de no serle "gratos" al Presidente, su carrera se vería truncada definitiva o temporalmente, en tanto viniera el cambio de gobierno que les favoreciera.

(18) Carnizo, Jorge, El Presidencialismo... op. Cit. p. 90.



c) PUBLICACION

El artículo 89 de la Constitución Mexicana vigente, en su --  
fracción I señala como facultad y obligación del Presidente, en  
tre otras la de: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el-  
Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a\_  
su exacta observancia".

Lo primero que se desprende del anterior precepto es la pro  
mulgación. Esta obligación del Presidente no tiene mayor impor-  
tancia en lo que se refiere al objeto de este trabajo, pero se-  
ñalaré algunos aspectos sobre de esta figura, más que nada por\_  
no dejar trunco este tema que se refiere precisamente a la in--  
tervención del Ejecutivo en el procedimiento legislativo y aun\_  
cuando la promulgación tiene lugar una vez que ha concluido és-  
te, es sin embargo un requisito sin el cual la norma no puede -  
adquirir validez y obligatoriedad.

Gran parte de la doctrina constitucional, distingue entre --  
promulgación y publicación, entendiendo por la primera la com--  
probación que el Presidente debe de realizar, para certificar --  
que se han cumplido todas las formalidades que la Constitución\_  
señala; mientras que la publicación la identifican como el acto  
material por medio del cual se hace del conocimiento público -  
una ley. (19).

(19). En este sentido se expresan: Daniel Moreno, p. 409; Tena\_  
Ramires, p. 490; Lanz Duret, p. 248, Ops. Cits.

Ahora bien, a mi parecer estas opiniones están encaminadas a distinguir algo sobre lo que la propia Constitución no distingue, - porque si el artículo 89 en la referida fracción I utiliza la palabra promulgar, en el artículo 72 emplea indistintamente promulgar y publicar, como veremos en los siguientes incisos:

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

c).- "... Si por ésta fue sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación".

d).- "... . Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a)".

e).- "... . Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). ... y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a)".

Como se advierte nuestros legisladores emplearon como sinónimos ambas palabras lo cual es correcto gramaticalmente hablando, por lo que no se debe andar buscando diferencias donde no las hay, por que además de ocioso puede resultar peligroso una diferenciación en este aspecto como acertadamente lo señala Jorge Carpizo al decir: "el presidente podría nulificar todo el proceso legislativo, si amparado en que no se satisficieron los requisitos de dicho proceso, no promulga la ley. En esta forma el proceso legislativo quedaría completamente en sus manos, y tan no es este el sentido de nuestra Constitución, que ella impone la publicación (promulgación en la terminología del artículo 89) como una obligación que no puede eludir el presidente. El tiene que publicar, le parezca o no la ley". (20).

De las últimas palabras del autor citado, encontramos un punto interesante: ¿qué pasa si el Presidente se niega a publicar una ley?.

Lanz Duret nos dice que "no se dejan tales actos a la voluntad o al criterio del Ejecutivo, sino que debe forzosamente cumplirlos para no incurrir en violaciones a la Ley Suprema y en responsabilidades políticas y legales". (21).

Tena Ramírez en cambio, sostiene que: "Para obligar al ejecu-

(20) Carpizo Jorge, op. Cit. p. 93.

(21) Lanz Duret, Miguel, op. Cit. p. 246.

tivo a promulgar una ley, en caso de que se niegue a hacerlo, no hay en nuestro sistema constitucional ningún medio directo, pues ni siquiera el juicio de responsabilidad podría abrirse en ese caso contra el Presidente; solamente podría ser empleada la acción política, que ante la obstinación del ejecutivo provocaría un conflicto de poderes". (22).

El ilustre constitucionalista Ignacio Burgoa, comparte esta segunda opinión en lo que se refiere a la improcedencia del juicio de responsabilidad, pero afirma en cambio que, en caso de tal resistencia el Congreso puede publicar la ley en cuestión. (23).

Para Jorge Carpizo, además de que el Congreso puede publicar la ley en caso de negativa por parte del Presidente, es causa, dicha actitud, del juicio de responsabilidad política porque "En el caso de que el Presidente no publique una ley, está incumpliendo una obligación constitucional quebrantando el principio de la división de poderes y anulando al legislativo; en consecuencia está rompiendo el orden jurídico y por tanto tiene responsabilidad política que se le puede seguir a través de un juicio de responsabilidad política encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo 108". (24).

(22) Tena Ramírez, Felipe. op. Cit. p. 491.

(23) Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1973, p. 850.

(24) Carpizo, Jorge, El Presidencialismo...op. Cit. p. 93-94.

Esta última opinión suena bien como medida de seguridad en favor de nuestro orden constitucional porque entendido de otra manera, "¿qué se podría hacer jurídicamente ante un Presidente que abo--- liera el sistema republicano y decidiera reelegirse, que supri--- miera al poder legislativo o judicial, el sistema federal o las\_ garantías constitucionales?. (25); Pero sin embargo se debe reco--- nocer que como la actual Constitución desde su creación eliminó\_ dos causas de responsabilidad de las cuatro establecidas en la - Constitución del 57, encontrándonos con que precisamente una de\_ las supresiones fue la que se refería a la causa de responsabili\_ dad del Presidente de la República por violación a la Constitu--- ción; pienso que difícilmente se podría aplicar dicho juicio. --- Me parece en cambio más correcto que el Congreso pueda, ante la\_ negativa presidencial, publicar la ley que ha reunido los requi--- sitos correspondientes con el fin de darla a conocer y hacerla -- obligatoria, pero como las publicaciones deben hacerse, según el artículo 3º del Código Civil en el Diario Oficial de la Federa--- ción cuya dirección depende de la Secretaría de Gobernación que depende del ejecutivo, es casi seguro que no accedería a publi--- car nada que no quisiera éste. Además debemos tomar en cuenta --- que "No tiene el Congreso, en nuestro sistema Constitucional Fe--- deral la atribución de ordenar directamente la publicación de --- las leyes". (26).

(25) Ibidem, p. 212.

(26) De la Madrid Hurtado, Miguel, op. Cit. p. 177.

d) EJECUCION

En un amplio sentido de la palabra ejecución podemos entender como tal "la promulgación, la reglamentación, el ejercicio por parte del Ejecutivo de ciertas facultades constitucionales que no se encaminan a la ejecución directa de una ley, como dirigir las relaciones diplomáticas, habilitar puertos y establecer aduanas etc.... . El concepto de ejecución de una ley, a que se refiere la fracción I del 89, podemos entender que consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la Ley del Congreso". (27). Este segundo significado de ejecución en estricto sentido es al que nos referiremos en las líneas siguientes.

Se puede decir que en esta facultad se encuentra precisamente la naturaleza y principal función del Presidente, de tal suerte que se le conoce al poder que representa, como poder Ejecutivo. Porque "La separación entre el poder ejecutivo y el poder deliberante -- o legislativo -- consiste, pues esencialmente, en que tratándose de asuntos sometidos a deliberación, hay que distinguir por una parte, la resolución que es competencia del poder deliberante, y por otra la fórmula ejecutoria y la ejecución de la resolución competencia del poder ejecutivo". (28).

No es mucho lo que se puede decir respecto a la ejecución, en --

(27) Tena Ramírez, Felipe, op. Cit. p. 492.

(28) Báez Martínez, Roberto, op. Cit. p. 262.

forma separada de la reglamentación pero quise hacerlo en estricto apego a la redacción del artículo 89 fracción I que la separa de la promulgación y la facultad reglamentaria y además por mencionar la opinión de Gabino Fraga respecto al problema de saber si puede en un momento dado el Ejecutivo negarse a ejecutar una ley por considerarla anticonstitucional o por el contrario, debe ejecutarla.

El problema se presenta porque en la referida fracción I del artículo 89 se estatuye como facultad y obligación el ejecutar las leyes, pero sin señalar ni este ni ningún otro precepto, si subsiste o no dicha obligación en caso de que la ley sea anticonstitucional. Por otra parte el artículo 87 de la misma Constitución no dice que: "El Presidente al tomar posesión de su cargo prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión permanente, en los recesos de aquél la siguiente protesta: protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen...". Luego entonces tenemos que mientras el artículo 87 le obliga a protestar respecto a la Ley fundamental del país; la fracción I del 89 le exige la ejecución de la ley, sin hacer excepción en el caso de que ésta sea anticonstitucional.

Ante la jurisprudencia declarada en el sentido de que el Presidente debe ejecutar la ley expedida por el Congreso sin detenerse a considerar si es o no constitucional, porque ésta labor correspon

de a la Suprema Corte en su estudio a través del juicio de amparo, Gabino Fraga ha sostenido que si bien el Ejecutivo está obligado a ejecutar las leyes que expida el Congreso, no es posible que esta obligación se refiera a leyes anticonstitucionales. - - (29).

El problema a lo que señala este autor, consistiría en saber ¿cómo podría saber con exactitud el Ejecutivo que una ley es anticonstitucional? si como sabemos tal apreciación es propia del órgano judicial.

La solución adecuada a mi modo de ver, nos la da Jorge Carpizo quien señala que la interpretación en forma general de todas las leyes sobre su constitucionalidad por el Ejecutivo, resultaría peligrosa. El Presidente debe negarse a ejecutar una ley solamente en el caso de que se trate de un precepto cuyo contenido sea concreto y claro, de tal manera que no admita más que una interpretación. (30).

Es preferible aceptar que así sea porque de otra manera el Ejecutivo llegado el caso, faltaría a su protesta de "guardar y hacer guardar" nuestro orden jurídico fundamental. Sin embargo hay que recordar que como la casi totalidad de los proyectos que se convierten en leyes, provienen de la iniciativa presidencial,

(29) Citado por Carpizo Jorge en la Interpretación del artículo 133 Constitucional, en Estudios Constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, p. 37.

(30) Carpizo, Jorge, El Presidencialismo... op. Cit. p. 97.



además que antes de llegar a tales extremos puede ejercitar su -  
derecho de veto en contra de una ley que considere contraria a -  
la Constitución; el problema se reduce a una mera especulación -  
teórica. Es más seguro que la anticonstitucionalidad provenga ---  
del mismo Ejecutivo y que el Congreso con su característica sumi  
sión le siga el juego.

## CAPITULO V

### FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

#### a) FACULTAD REGLAMENTARIA

La facultad reglamentaria es la tercera y última de las facultades y obligaciones que se desprenden de la fracción I del artículo 89 Constitucional. Aunque para Lanz Duret constituye "simplemente un acto de mera ejecución de las leyes y que, por tanto, - cuando no existan éstas, es decir, disposiciones de carácter general creadoras y reguladoras de relaciones jurídicas determinadas, no podrá existir el derecho del Ejecutivo para expedir reglamentos". (1).

En México hasta antes de la Constitución de 1857, la facultad reglamentaria estuvo claramente señalada en favor del Ejecutivo, por ejemplo, en el Acta Constitutiva en su artículo 16 fracción XVI señalaba como atribución del Presidente: "... . Dar reglamentos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales..."

La Constitución de 1824, determinó en su artículo 110 fracción II: "... Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales..."

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se indica en su Ley Cuarta, artículo 17 fracción I "... dar con sujeción a las -

(1) Lanz Duret, Miguel, op. Cit. p. 245.

leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que se convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes y de acuerdo con el consejo los reglamentos para el cumplimiento de éstas".

Incluso en Las Bases Orgánicas, encontramos la facultad reglamentaria, al decir su artículo 87 fracción IV: "... expedir órdenes y dar reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes sin alterarlas ni modificarlas".

Resulta curioso que haya sido en esta Constitución que se distinguió por dar al Ejecutivo un enorme poder, donde encontremos con mayor claridad la limitación al ejercicio de su poder reglamentario.

La Constitución de 1857, sin explicación alguna, omitió expresar en forma clara esta facultad. Y la Constitución de 1917 siguió su ejemplo. Ambos documentos dispusieron en forma semejante que: "Las facultades y obligaciones del Presidente son: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia!" (2).

Esta redacción ha dado motivo a diversas interpretaciones, entre las que destaca de una manera especial la de Gabino Fraga -- quien encuentra la facultad reglamentaria en la última parte de

(2) Artículos 85 fracción I de la Constitución del 57.

la fracción I del artículo 89 citado, es decir donde menciona --  
"... proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia!"  
Porque "el sentido gramatical de la palabra 'PROVEER' es el de --  
poner los medios adecuados para un fin, en el caso, para facili-  
tar la ejecución de las leyes". (3).

Con lo anterior parecía quedar solucionado el asunto, pero Te-  
na Ramírez no quedó completamente satisfecho con tal solución y  
replica: "La Constitución no emplea el infinitivo 'PROVEER', si-  
no que el gerundio 'proveyendo', ahora bien, el gerundio carece  
de autonomía en nuestro idioma, pues hace referencia siempre a --  
un verbo principal cuya significación modifica expresando modo,  
condición, o circunstancias". (4).

Aunque finalmente termina por conceder, al decir: "Pero obliga--  
dos a salvar esa facultad tan necesaria, preferimos entender que  
el constituyente empleó malamente el gerundio en lugar de infini-  
tivo, antes de mutilar nuestro sistema en aras de la gramática".  
(5).

La facultad reglamentaria, hay que decirlo, está plenamente jus-  
tificada, en manos del Ejecutivo, pues es él quien se encuentra  
más familiarizado con el medio social en el que actúa o sea el --  
campo de la Administración Pública, porque cabe aclarar que la --  
reglamentación presidencial no puede tocar materias que por su --

(3) Praga, Gabino, op. Cit. p. 110.

(4) Tena Ramírez, Felipe, op. Cit. p. 494.

(5) Ibidem, p. 495.

importancia y competencia requieren de una ley expedida por el -- Congreso como es el caso relativo a la imposición de penas por -- la comisión de un delito, la regulación de los contratos entre -- los particulares, los derechos familiares, etc.

Para determinar cuando el Presidente debe abstenerse de utilizar su facultad reglamentaria encontramos dos principios fundamenta-- les que son: el de "preferencia o primacía de la ley" y el de la "reserva de la ley".

El primero consiste en que las disposiciones contenidas en una -- ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un regla-- mento por ningún motivo ni bajo ningún pretexto; para hacerlo se requiere que se observen los trámites seguidos para su formación por el órgano facultado para ello que en este caso es el Legisla-- tivo. La Suprema Corte ha resuelto lo siguiente:

"Es cierto, que conforme a la ley y a las doctrinas el poder\_ Ejecutivo tiene facultades para reglamentar las leyes expidiendo los reglamentos y circulares que estime necesarios para el mejor y más fácil cumplimiento de lo que aquéllas disponen, pero tal -- facultad no puede alcanzar hasta la modificación o derogación de los preceptos de la ley que trata de reglamentar, pues tal caso\_ no cabe dentro de las facultades constitucionales del poder Eje-- cutivo". (6).

(6) Tomo LXII, p. 1670.

El segundo principio de "la reserva de la ley" consiste en la limitación que impone la propia Constitución, al señalar qué materias pueden ser reguladas únicamente por una ley.

Otro aspecto que es necesario señalar es el que se refiere a que la facultad reglamentaria sólo puede ser ejercida por el titular del Poder Ejecutivo, que resulta ser el propio Presidente de la República, sin que éste pueda transmitirla o delegarla en cualquier otra persona o entidad. Sin embargo no pocos han sido los colaboradores de la Administración Pública que, excediéndose en sus atribuciones, han llegado a afectar la esfera jurídica de los particulares con sus llamados "acuerdos" y circulares, que por fortuna han sido resueltos con acierto por el máximo Tribunal de la Nación, concediendo el Amparo a los "quejosos" de dichos actos en los que se ha considerado que encierran una reglamentación no expedida por el Presidente.

Para finalizar este inciso quiero expresar que la facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de separación de poderes porque "subordinado y todo a la voluntad del legislador contenida en la ley, el reglamento no obstante es prolongación de la misma ley y participa de la naturaleza impersonal y abstracta de ésta". (7).

(7) Tena Ramírez, Felipe, op. Cit. p. 496.

b) FACULTADES EN MATERIA ECONOMICA

Tal como lo señala José María Calderón, "Los poderes extralegales del Ejecutivo fueron el rasgo fundamental de los gobiernos de Juárez, Lerdo y Díaz". (8). Aun cuando el uso de las facultades extraordinarias del Presidente se condicionó en la Constitución de 1857 a los casos previstos hoy en día en el artículo 29, su abuso fue manifiesto, utilizándose sin existir ninguna de las causas previstas para justificar su empleo. La Suprema Corte argumentó a favor de esta situación que: "Si bien es cierto que la facultad de expedir las leyes corresponde al poder legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales no hace uso de esa facultad o de otras que le concede la Constitución, puede concedérselas al ejecutivo para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública... . Las facultades concedidas al Jefe del Ejecutivo por el poder legislativo limitadamente y en ciertos campos no son anticonstitucionales, porque tal delegación se considera como ayuda cooperativa de un poder a otro y no como una abdicación de funciones por parte del poder legislativo". (9).

No fue sino hasta 1938, gracias a la iniciativa de reforma a la Constitución enviada al Congreso por el Presidente Cárdenas --

(8) Calderón, José María, op. Cit. p. 250.

(9) Stephen Goodspeed, citado por Jorge Carpizo en El Presidencialismo Mexicano... op. Cit. p. 103.

que se acabó con esta práctica, con la adición al artículo 49 -- Constitucional con esta frase: "En ningún otro caso -diferente - del artículo 29- se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

No obstante la citada adición, en la ley de ingresos de 1948 y - de 1949, apareció un artículo en los siguientes términos:

"Queda facultado el Ejecutivo Federal para modificar en los - términos que proponga la comisión de aranceles (creada el 27 de agosto de 1927 y modificada el 30 de diciembre de 1939), las tarifas de los impuestos de importación y exportación, de acuerdo con lo prevenido por el artículo 2º de la Ley de Fomento e Industrias de Transformación; y así mismo para introducir en dichas - tarifas a propuesta de la propia comisión, las modificaciones ne cesarias para la defensa de la producción, la elevación del ni-- vel de vida de la población y el sostenimiento del valor de la - moneda nacional".

Esta disposición provocó que la Suprema Corte resolviera en - Revisión Fiscal, por sentencia del 2 de enero de 1950, en el si- guiente sentido:

"... . Así pues, la fijación de la cuota de los impuestos, es atributo de la ley, y forma parte necesaria de la facultad legislativa en materia tributaria, por lo que autorizar al Ejecutivo para modificar esa fijación, es delegar en su favor aunque no -- sea más que parcialmente, la potestad legislativa, contrariando la prohibición del artículo 49 Constitucional que previene que -



en ningún caso diverso del de suspensión de garantías puede otorgarse al ejecutivo facultades para legislar".

Ante tal criterio del más Alto Tribunal de la Nación que se repitió en diversas ejecutorias, el Presidente envió el 5 de diciembre del mismo año una iniciativa de adición al artículo 131 de la Constitución Federal, misma que fue aceptada, quedando como hasta la fecha aparece y que es como sigue:

Artículo 131 párrafo 2º.- "El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

Como consecuencia de esta adición, se vuelve a reformar el artículo 49 Constitucional para "completar" la habilitación conferida en el nuevo segundo párrafo del artículo 131.

Sobre la naturaleza de esta atribución otorgada al Ejecutivo, hay quienes la consideran como facultad extraordinaria para le-

gislar, como lo sostiene la misma Suprema Corte, que ha resuelto: "El simple hecho de que el Congreso de la Unión, que es a quien competen dichas facultades, las delegue de acuerdo con el artículo 131 Constitucional, para modificar las tarifas de importación y exportación, en el C. Presidente de la República, hace que el decreto que éste emita tenga carácter de ley ..." (10).

Para quienes afirman en cambio, que dicha facultad no puede ser legislativa en estricto sentido, se basan en que la modificación de la cuota no puede constituir en ningún momento la expedición o creación de una ley, sino que es un acto realizado por el Ejecutivo como delegado, a fin de determinar la existencia de las condiciones previstas por el Congreso para que se aplique la ley, o sea que le encuentran más semejanza con el reglamento que con la ley. Lo que a mi parecer sucede es que mientras la Suprema Corte toma dicha facultad desde el punto de vista formal, en tanto que sus críticos lo hacen desde el punto de vista material.

La autorización dada al Presidente de la República en el artículo 133 Constitucional, debe entenderse que es anual y sujeta a la aprobación a POSTERIORI del Congreso, que en caso de no estar de acuerdo con el uso de estas facultades, lo más que podría ha-

(10) Amparo en revisión 4951/1959 resuelto el 29 de noviembre de 1961.

cer sería tomar medidas restrictivas en el siguiente año "pues - el Congreso puede especificar algunas reglas que el Presidente - deberá seguir, en el ejercicio de las mencionadas facultades, ya que quien puede lo más, puede también lo menos". (11).

Sin embargo, es menester reconocer que con todo y ello esta - facultad, sea reglamentaria o propiamente legislativa en manos - del Ejecutivo Federal Mexicano representa para éste otra conside - rable fuente de poder que sumada a las que le otorga la Ley so - bre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, lo - colocan como la primera autoridad en el país en este importante - campo de la actividad humana.

(11) Carrizo, Jorge, El Presidencialismo... op. Cit. p. 109.

c) FACULTADES EN MATERIA DE SALUBRIDAD

Antes de la Constitución de 1917, el Consejo de Salubridad tenía el carácter de mero órgano de consulta, pero por la incapacidad demostrada por los gobiernos de los estados para hacer frente a las diversas epidemias y pestes que sufrió su población, el Constituyente de Querétaro decidió otorgar al Consejo de Salubridad facultades para legislar en todo el país, en materia de salubridad; esta facultad se señala en el artículo 73 fracción XVI, inciso 1º que dice: "El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país".

Estas facultades del Consejo de Salubridad también son motivo de discusión en lo que se refiere a su naturaleza: para uno son de carácter propiamente legislativo; mientras que para otros, -- son simplemente facultades reglamentarias de las disposiciones -- dictadas por el Congreso en forma de leyes y contenidas principalmente en el Código Sanitario.

Yo creo que por la forma en que se encuentra establecida esta facultad, puede bien, el Consejo de Salubridad ejercer funciones legislativas propiamente, porque incluso no hay que olvidar que en el inciso 4º de la misma fracción XVI del artículo 73 se establece que: "Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que enve-

nenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las -  
adoptadas para prevenir la contaminación ambiental, serán des---  
pués revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le\_  
competan".

En mi opinión, la mencionada revisión por el Congreso no se jus-  
tificaría en caso de ejercer el Consejo, únicamente funciones re\_  
glamentarias, porque dependiente como es, del órgano ejecutivo,  
sería al titular de éste a quien tendría que dar cuenta de su ac\_  
tuación, por ser una facultad propia de su competencia.

Existe también la facultad y obligación de la Secretaría de -  
Salubridad y Asistencia Pública para que "En caso de epidemias -  
de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas  
en el país el Departamento de Salubridad (hoy Secretaría de Salu-  
bridad y Asistencia Pública) tendrá obligación de dictar inmedia\_  
tamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser  
después sancionadas por el Presidente de la República". (12).

"Así pues en las hipótesis excepcionales que se enumeran, el\_  
Departamento de Salubridad asume funciones del Ejecutivo y del -  
Congreso de la Unión, esto es, se reúnen dos poderes en un sólo\_  
titular y este órgano único, capaz de suplantar a dos poderes ---

(12) Artículo 73, Fracción XVI, inciso 2º

federales es una simple dependencia del Ejecutivo". (13). Además de que "Si a tan extraordinarias facultades se agrega que para ejecutarlas goza de acción ejecutiva el Departamento de Salubridad, según lo dice el párrafo 3º de la fracción XVI, habrá que admitir que la materia de salubridad está regida por disposiciones excepcionales que contrastan con todo nuestro sistema constitucional". (14).

Constituye pues, la materia de salubridad otro caso de ingerencia del Ejecutivo en la tarea legislativa, que aumenta su poder por sí ya enorme poder.

(13) Tena Ramírez, Felipe, op. Cit. p. 409.

(14) Ibidem.

d) FACULTADES EN MATERIA DE TRATADOS.

"La Facultad de mayor categoría y de mayor prestigio que la - Constitución ha concedido al Presidente de la República en el -- ejercicio de sus funciones propiamente ejecutivas, es la referente a dirigir con la libertad más absoluta las relaciones diplomáticas del país con los demás estados soberanos, y la de poder celebrar tratados internacionales complementada esta última facultad con la aprobación necesaria que debe dar a estos convenios - el Senado". (15).

Como se advierte, Lanz Duret considera de naturaleza "propiamente" ejecutiva la facultad presidencial en materia de tratados. - Sin embargo "... esta colocación es innegablemente arbitraria, - pues si nos fijamos detenidamente en el modo como opera, descubriremos que participa más del carácter legislativo que del ejecutivo, aunque no caiga estrictamente bajo la definición de ninguno de los dos. La esencia de la potestad legislativa estriba - en estatuir leyes o en otras palabras, en prescribir reglas para el gobierno de la sociedad; mientras que la ejecución de las leyes y el empleo de la fuerza pública para esta finalidad o para la defensa común, parecen agotar las funciones del magistrado -- ejecutivo. El poder de hacer tratados claramente no consiste en una cosa ni en otra. No se relaciona con la ejecución de las le-

(15) Lanz Duret, Miguel, op. Cit. p. 235.

yes vigentes, ni con la expedición de otras nuevas y menos aún - en el empleo de la fuerza pública. Tiene por objeto hacer contra- tos con las naciones extranjeras, los cuales tienen fuerza de -- ley, pero la obtienen por virtud de las obligaciones que impone\_ la buena fe. No son reglas que el soberano dicta al súbdito, si- no acuerdos entre dos soberanos. De ahí que el poder que nos ocu- pa aparezca formado por un departamento distinto y no pertenezca rigurosamente ni al legislativo ni al ejecutivo". (16).

Sin dejar de reconocer que como señalan los autores del Fede- ralista, tiene esta facultad una naturaleza especial. Encuentro\_ más carácter legislativo en ella, que cualquier otro, porque las reglas contenidas en los tratados acordados por el Presidente y\_ ratificados por el Senado son de aplicación interna, tal como lo establece la propia Constitución en su artículo 133 que textual- mente dispone: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la\_ Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuer- do con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente\_ de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a di-- cha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de --- los Estados".

(15) Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, op. Cit. p.318-319.



Además, "debido a que algunos tratados presuponen para su cabal aplicación de ciertas normas jurídicas internas; pueden los tratados, en un momento dado, provocar la modificación del sistema jurídico, vía artículo 133. Incluso puede llegar a imponer a los Estados federales ciertas leyes en materias reservadas exclusivamente para éstos, como podría ser alguno referido al estado civil o capacidad de las personas". (17).

Las facultades que se otorgan al Jefe de Estado en materia de tratados, difiere sustancialmente en el régimen presidencial, a las concedidas en el régimen parlamentario. En el primero, el Ejecutivo tiene competencia para declarar la voluntad del Estado, pues como se sabe su titular es a la vez Jefe de Estado y Jefe de gobierno, mientras que en el sistema parlamentario el Jefe de Estado puede declarar la voluntad del Estado pero es el Poder Legislativo a quien corresponde formular esa voluntad.

Además del artículo 133 ya señalado, encontramos en nuestra Constitución vigente, los artículos 76 fracción I que señala como facultad exclusiva del Senado: "ANALIZAR LA POLÍTICA EXTERIOR DESARROLLADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL CON BASE EN LOS INFORMES ANUALES QUE EL PRESIDENTE Y EL SECRETARIO DEL DESPACHO CORRESPONDIENTE

(17) Pereznieto 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, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p. 388.

TE RINDAN AL CONGRESO; ADEMÁS, APROBAR LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y CONVENCIONES DIPLOMATICAS QUE CELEBRE EL EJECUTIVO DE LA UNION".

En tanto que la fracción X del artículo 89 señala como facultad del Ejecutivo Federal la de: "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, cometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal".

Según la redacción de éstos preceptos, el Constituyente mexicano trató de establecer un control a la libertad de acción del Presidente en lo que se refiere a la celebración de los tratados que comprometen a nuestro país para con otros países, pero en la práctica, como resultado del sometimiento del Senado a las decisiones del Ejecutivo; esa "ratificación" carece de importancia como principio de control de la actividad ejecutiva.

No obstante, si tal situación no existiera; el Presidente mexicano no podría evadir fácilmente el obstáculo que pudiera significar la necesaria aprobación del Senado ya que los artículos que la imponen como requisito, se refieren, según su texto, únicamente a los tratados y convenciones diplomáticas en su sentido estricto, dejando por consiguiente libertad absoluta al Ejecutivo para celebrar acuerdos internacionales que no sean necesariamente tratados o convenciones, "En efecto, el titular del ejecutivo puede por conducto del Ministro de Relaciones Exteriores celebrar un tratado con un Estado extranjero por el procedimiento del canje de notas diplomáticas, y este tratado obligar internacionalmente

al Estado mexicano, sin que haya intervenido en ningún momento - la Cámara de Senadores o el Poder Judicial". (18).

Sin encontrarse regulado por nuestra Constitución este procedi-- miento, el Presidente mexicano lo ha empleado en varios casos se-- gún lo señala Leonel Pereznieta quien cita como ejemplo los tra-- tados comerciales con la India y con el Brasil.

Además de lo anterior, la preponderancia determinante que tiene\_ el Presidente en esta materia se hace palpable en la libertad -- que tiene para decidir en que momento debe negociarse un tratado y sobre que materia debe de versar éste. Lo que lo coloca en una posición de predominio sobre los otros poderes en lo que se re-- fiere a las relaciones internacionales.

(18) Ibidem, 387.

## CAPITULO VI

### CONCLUSIONES:

1.- La elaboración del principio de la división de poderes, - responde a la necesidad que por siempre ha tenido el hombre de - encontrar una fórmula que le garantice el pleno goce de sus dere- chos mediante el uso racional y controlado del poder del Estado.

2.- La forma de gobierno presidencial nació en la búsqueda de un sistema que, distinto al parlamentario, mantuviera una separa- ción e independencia entre los órganos Legislativo, Ejecutivo y\_ Judicial que les permitiera, a la vez que una colaboración entre sí, un equilibrio y control recíproco.

3.- Las condiciones socioeconómicas de la América Latina ha - sido la principal causa de la deformación del modelo presiden- cial norteamericano que han adoptado. Deformación que se mani- fiesta en la marcada subordinación de los poderes Legislativo y\_ Judicial ante el enorme poder concentrado en el titular del po- der Ejecutivo, quien con absoluta libertad decide las cuestiones más importantes para la vida y desarrollo nacional.

4.- La historia política de México ha demostrado que la sim- ple determinación constitucional para limitar el poder presiden- cial, y aun establecer la preponderancia del Legislativo para lo- grarlo, resulta inútil si no se cuenta con las condiciones y me- dios materiales que lo permitan.

5.- La Constitución mexicana dota al Ejecutivo de importantes facultades dentro del proceso legislativo. Su intervención en este renglón supera a las concedidas al presidente norteamericano, quien no cuenta con la facultad de iniciar leyes por considerarla incompatible con el principio de división de poderes.

6.- El Ejecutivo Federal mexicano, con el control político que le concede la jefatura del partido oficial cuyos miembros dominan abrumadoramente las dos cámaras del Congreso de la Unión, ha monopolizado la iniciativa legislativa a tal grado que la actividad actual del poder Legislativo, se reduce a un mero trámite, necesario únicamente, para darle carácter de ley a la voluntad presidencial.

7.- El hecho de que la casi totalidad de las leyes, adiciones y reformas que expide el Congreso se deban a la propuesta del Ejecutivo ha dejado sin aplicación práctica el derecho de veto, porque resultaría ilógico que el presidente ejerciéndolo, vetara sus propios proyectos.

8.- Por lo anterior, el requisito de las dos terceras partes de votos de ambas cámaras del Congreso para superar y dejar sin efecto el veto como lo exige nuestra Constitución vigente, es actualmente ridículo y absurdo; y lo sería hasta para sus defensores más acérrimos si vivieran, pues actualmente ni por mayoría simple se lograría, dadas las condiciones apuntadas en la sexta

M 0030925

de estas conclusiones.

9.- No obstante, la gran importancia que por siempre han concedido los constituyentes mexicanos a la institución del veto --presidencial lo demuestra el hecho de que, si quisieramos saber\_rápidamente, la cantidad de poder otorgada al Ejecutivo en cada una de nuestras Constituciones, bastaría con analizar la forma -- como se encuentra regulado este derecho para conseguirlo.

10.- Las facultades presidenciales de iniciativa de ley y de veto, le fueron concedidas, con el objeto de que contara éste poder con medios de colaboración y defensa ante el Congreso y mantener de esa manera un sano equilibrio entre estos poderes, pero seguramente que los constituyentes ni los estudiosos de la materia, en esa época consideraron la posibilidad de que se llegaran a organizar de tal manera las fuerzas políticas, que no existiera una oposición digna de tomarse en cuenta dentro del seno del Congreso, y si en cambio una subordinación absoluta del Legislativo ante el Ejecutivo.

11.- Fuera del procedimiento legislativo, el Presidente de México cuenta con importantes facultades que se pueden considerar como propiamente legislativas, porque entrañan una delegación -- institucional del Poder Legislativo a su favor.

12.- De entre las facultades legislativas del Presidente de --

la República sobresalen por su importancia las facultades reglamentarias que si bien por venir del Ejecutivo son formalmente administrativas, han sido y son utilizadas muchas de las veces, no únicamente para lograr la debida aplicación de las leyes del Congreso, sino también para reformarlas, dado su carácter extensivo.

13.- La justificación para la delegación institucional de facultades legislativas al Presidente es lógica si se quiere, pues como se señala: la legislación actual requiere cada vez más de conocimientos técnicos de los cuales la mayoría de los legisladores carece; pero por esa misma razón deben modificar su posición éstos últimos de simples revisores inconscientes e irresponsables de los proyectos presidenciales, para convertirse en verdaderos críticos de la política del Ejecutivo Federal y ejercer de esa manera un verdadero control que evite sus abusos, tal y como lo señala la teoría de la división de poderes.

14.- Las facultades presidenciales para intervenir en el proceso de creación de la norma, así como sus facultades propiamente legislativas, justificadas o no; constituyen un desplazamiento de la potestad legislativa en su favor, lo cual contraría el principio de la división de poderes consagrado en la Constitución. Tal circunstancia debe considerarse además como causa y efecto del papel determinante que juega el Ejecutivo en nuestro país, porque el Derecho legitima al poder, y éste así apoyado se transforma en un poderoso instrumento de dominación.

15.- Luego entonces tenemos que aceptar, que a casi doscientos años de haberse iniciado la lucha contra el gobierno absolutista; poco o casi nada es lo que se ha logrado en los países -- que como el nuestro tienen un Poder Ejecutivo con facultades semejantes a las de un rey de aquella época, que ahora llamamos -- Presidente de la República, llevado al "trono" mediante un proceso electoral amañado y que encontrara la limitación más importante a su poder; como obstáculo insalvable, en el tiempo que dura su ejercicio.



BIBLIOGRAFIA

OBRAS DE CONSULTA

- Aristóteles, Política, tr. de Julián Marías y María Araujo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951.
- Báez Martínez, Roberto, Derecho Constitucional; La crisis de las estructuras políticas en el mundo, Ed. Cárdenas, México, 1979.
- Barragán Barragán, José, Formación del Poder Ejecutivo en la --- Constitución de 1824, en El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977.
- Biscaretti Di Ruffia, Paolo, Introducción al Derecho Constitucional Comparado, tr. de Héctor Fix Zamudio, Fondo de Cultura -- Económica, México, 1975.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. - Porrúa, México, 1973.
- Calderón, José María, Génesis del Presidencialismo en México, -- Ediciones El Caballito, México, 1972.
- Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Ed. Siglo XXI, Mé- xico, 1979.
- Carpizo, Jorge, La interpretación del artículo 133 Constitucio-- nal, en Estudios Constitucionales, Universidad Nacional Autó- noma de México, México, 1980.
- Córdova, Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, Ed. Era, México, 1975.
- Cosío Villegas, Daniel, El Sistema Político Mexicano, Ed. Joa---- quín Mortiz, México, 1980.
- Cámara de Diputados. Crónica de El Acta Constitutiva de la Fede- ración, Tomo I, México, 1974.
- Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucio- nal, Ed. Ariel, México, 1962.

- Fix Zamudio Héctor, Constitución y Proceso Civil en Latinoamerica, Ed. Porrúa, México, 1974.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1975.
- González Casanova, Pablo, La Democracia en México, Ed. Era, México, 1975.
- González Ruiz, José Enrique, El Predominio del Poder Ejecutivo -- en México, en El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977.
- Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- James Burns, MacGregor, Gobierno Presidencial, El crisol de la -- soberanía, Ed. Limusa Wiley, México, 1967.
- Lanz Duret, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones políticas sobre la realidad política de nuestro régimen, Norgis Editores, México, 1980.
- Lions Monique, El Poder Legislativo en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma -- de México, México, 1974.
- Locke, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, tr. José Garner, -- Fondo de Cultura Económica, México, 1941.
- Madrid Hurtado, Miguel de la, Estudios de Derecho Constitucional Instituto de Capacitación Política, México, 1981.
- Montesquieu Charles, Louis de Secondat, Del Espíritu de las Le-- yes tr. de Nicolás Estévanes, Ed. Porrúa, México, 1973. Colección "Sepan Cuántos" No. 191.
- Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax, México 1979.
- Pereznieto Castro, Leonel, La facultad de celebración de trata-- dos como síntoma de la preponderancia del poder ejecutivo. El

caso de México, en el predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, México, Universidad Nacional Autónoma de México, - México, 1977.

Rabasa, Emilio, La Constitución y la Dictadura, México, 1912.

Reyes Heróles, Jesús, El liberalismo Mexicano, tomo I. Los orígenes, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1957.

Reyes Heróles, Jesús, El Liberalismo Mexicano, tomo II. La sociedad fluctuante, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1958.

Sayeg Helú, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, Cultura y Ciencia Política, México, 1972, tomo I.

Serra Rojas Andrés, Liberalismo y Constitución; La estructura -- del poder ejecutivo en el texto original de la Constitución -- de 1857, Ed. Porrúa, México, 1906.

Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa México, 1976.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 1982.

Código Civil para el Distrito Federal y para toda la república en materia federal, "Colección Nuestras Leyes", Editores Unidos, --- S.A. México, 1981.

Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 1971, editada por Librerías Teocalli, México, 1982.

Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión ex tranjera, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, 1980.

Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de --- 1970, Secretaría de Patrimonio Nacional, sección compilación de - leyes, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1950, Secretaría de Economía, sección compilación de - leyes, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ley Orgánica del Banco de México, publicada el 26 de abril de --- 1941, Secretaría de Hacienda, sección compilación de leyes, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ley de los trabajadores al servicio del Estado, en Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Ed. Porrúa. S.A., México, 1980.

